



3 1761 11650930 8














Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116509308>





Second Session  
Fortieth Parliament, 2009

Deuxième session de la  
quarantième législature, 2009

SENATE OF CANADA  
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT DU CANADA  
CHAMBRE DES COMMUNES

*Proceedings of the Standing  
Joint Committee for the*

*Délibérations du Comité  
mixte permanent d'*

**Scrutiny of  
Regulations**

**Examen de la  
réglementation**

*Joint Chairs:*

The Honourable Senator JOHN WALLACE,  
ANDREW KANIA, M.P.

*Coprésidents :*

L'honorable sénateur JOHN WALLACE,  
ANDREW KANIA, député

Thursday, November 5, 2009

Le jeudi 5 novembre 2009

Issue No. 11  
(Volume 1 of 2)

Fascicule n° 11  
(Volume 1 de 2)

**Eleventh meeting on:**

Statutory Instruments Act, R.S.C. 1985, c. S-22

(Including Appendices A to H)

**Onzième réunion concernant :**

La Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. 1985, ch. S-22

(Y compris les annexes A à H)

INCLUDING:  
THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Australia-New Zealand Scrutiny of Legislation  
Conference, July 2009)

Y COMPRIS :  
LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport au comité au sujet de la  
Conférence Australo-Néo-Zélandaise sur  
l'examen législatif, juillet 2009)



## THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS

*Joint Chair:* The Honourable Senator John Wallace

*Joint Chair:* Andrew Kania, M.P.

*Vice-Chair:* Royal Galipeau, M.P.

*Vice-Chair:* Brian Masse, M.P.

and

*Representing the Senate:*

The Honourable Senators:

George Baker, P.C.	Wilfred Moore
Fred Dickson	Kelvin Kenneth Ogilvie
Celine Hervieux-Payette, P.C.	John Wallace

*Representing the House of Commons:*

Members:

Gérard Asselin	Derek Lee
Dona Cadman	Andrew Saxton
Earl Dreeshen	Paul Szabo
Christiane Gagnon	Terence Young
Randy Hoback	

*Associate Members:*

Stephen Woodworth

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Bryden retired and was removed from the membership of the committee (*October 31, 2009*).

The Honourable Senator Bryden replaced the Honourable Senator Pépin (*October 26, 2009*).

## LE COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

*Coprésident :* L'honorable sénateur John Wallace

*Coprésident :* Andrew Kania, député

*Vice-président :* Royal Galipeau, député

*Vice-président :* Brian Masse, député

et

*Représentant le Sénat :*

Les honorables sénateurs :

George Baker, C.P.	Wilfred P. Moore
Fred Dickson	Kelvin Kenneth Ogilvie
Celine Hervieux-Payette, C.P.	John Wallace

*Représentant la Chambre des communes :*

Députés :

Gérard Asselin	Derek Lee
Dona Cadman	Andrew Saxton
Earl Dreeshen	Paul Szabo
Christiane Gagnon	Terence Young
Randy Hoback	

*Membres associés :*

Stephen Woodworth

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Bryden a pris sa retraite et a été retiré de la liste des membres du comité (*le 31 octobre 2009*).

L'honorable sénateur Bryden a remplacé l'honorable sénateur Pépin (*le 26 octobre 2009*).



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, November 5, 2009  
(12)

[English]

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met at 8:38 a.m., this day, in Room 256-S, Centre Block, the Honourable Senator John Wallace, Joint Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Hervieux-Payette, P.C., Ogilvie and Wallace (3).

*Representing the House of Commons:* Gérard Asselin, Earl Dreesen, Christiane Gagnon, Royal Galipeau, Randy Hoback, Derek Lee, Andrew Saxton and Devinder Shory (8).

*Acting Members present for the House of Commons:* Joe Comartin for Brian Masse and Bonnie Crombie for Andrew Kania (2).

*Also present:* Joann Garbig, Acting Joint Clerk of the Committee (House of Commons); Peter Bernhardt, General Counsel, and Jacques Rousseau, Counsel, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*In attendance:* The official reporters of the Senate.

The committee continued its consideration of its permanent order of reference, as set out in section 19, the Statutory Instruments Act, R.S.C., 1985, c. S-22, which provides for the following:

Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

In the matter of Report No. 80 — Incorporation by Reference, it was agreed that this matter be deferred to the meeting of November 19, 2009, for consideration at that time.

In the matter of SOR/97-6 — Feeds Regulations, 1983, amendment; SOR/97-9 — Seeds Regulations, amendment; and SOR/2001-274 — Regulations Amending the Seeds Regulations, it was agreed that the joint chairs correspond with the Minister of Agriculture and Agri-Food Canada and with the Minister for the Canadian Wheat Board with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2005-39 — Regulations Amending the Veterans Health Care Regulations, it was agreed that counsel to the committee review their status at a later date and inform the committee of the action taken.

In the matter of SOR/2008-135 — Order Amending Schedule I to the Access to Information Act; SOR/2008-136 — Order Amending the Schedule to the Privacy Act, it was agreed that

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 5 novembre 2009  
(12)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent de la réglementation se réunit aujourd'hui à 8 h 38, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur John Wallace (*coprésident*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Hervieux-Payette, C.P., Ogilvie et Wallace (3).

*Représentant la Chambre des communes :* Gérard Asselin, Earl Dreesen, Christiane Gagnon, Royal Galipeau, Randy Hoback, Derek Lee, Andrew Saxton et Devinder Shory (8).

*Membres suppléants représentant la Chambre des communes :* Joe Comartin pour Brian Masse et Bonnie Crombie pour Andrew Kania (2).

*Également présents :* Joann Garbig, cogreffière suppléante du comité (Chambre des communes); Peter Bernhardt, avocat général et Jacques Rousseau, avocat, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit son examen, conformément à l'ordre de renvoi permanent prévu à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. (1985), ch. S-22, qui stipule que :

Le Comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires, est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements d'application de l'alinéa 20d).

Pour ce qui est du Rapport n° 80 — Incorporation par renvoi, il est convenu de reporter l'étude du dossier à la réunion du 19 novembre 2009.

En ce qui concerne le DORS/97-6 — Règlement de 1983 sur les aliments du bétail — Modification; le DORS/97-9 — Règlement sur les semences — Modification; et le DORS/2001-274 — Règlement modifiant le Règlement sur les semences, il est convenu que les coprésidents écrivent au ministre d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et de la Commission canadienne du blé pour lui transmettre certaines observations du comité.

Quant au DORS/2005-39 — Règlement modifiant le Règlement sur les soins de santé pour anciens combattants, il est convenu que les conseillers juridiques du comité en examinent la situation à une date ultérieure et informent le comité des mesures prises.

Concernant le DORS/2008-135 — Décret modifiant l'annexe I de la Loi sur l'accès à l'information; le DORS/2008-136 — Décret modifiant l'annexe de la Loi sur la protection des renseignements



counsel to the committee correspond with the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2001-520 — Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of the Canada Industrial Relations Board with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2004-68 — Regulations Amending the Veterans Allowance Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Veterans Affairs Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2007-282 — Directive to the Canadian Nuclear Safety Commission Regarding the Health of Canadians, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Natural Resources Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/96-484 — Radiocommunication Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Industry Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/98-437 — Regulations Amending the Radiocommunication Regulations; SOR/99-107 — Regulations Amending the Radiocommunication Regulations; and SOR/2001-533 — Regulations Amending the Radiocommunication Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Industry Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/98-159 — Motor Vehicle Restraint Systems and Booster Cushions Safety Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Transport Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2003-105 — Seaway Property Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Transport Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2006-102 — Traffic on the Land Side of Airports Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Transport Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2006-239 — Regulations Amending the Metal Mining Effluent Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Fisheries and Oceans Canada with respect to certain comments made by the committee.

personnels, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet pour lui transmettre certaines observations du comité.

Au sujet du DORS/2001-520 — Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires du Conseil canadien des relations industrielles pour lui transmettre certaines observations du comité.

En ce qui concerne le DORS/2004-68 — Règlement modifiant le Règlement sur les allocations aux anciens combattants, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires d'Anciens Combattants Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Pour ce qui est du DORS/2007-282 — Instructions données à la Commission canadienne de sûreté nucléaire relativement à la santé des Canadiens, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de Ressources naturelles Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Quant au DORS/96-484 — Règlement sur la radiocommunication, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires d'Industrie Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Concernant le DORS/98-437 — Règlement modifiant le Règlement sur la radiocommunication; DORS/99-107 — Règlement modifiant le Règlement sur la radiocommunication; et le DORS/2001-533 — Règlement modifiant le Règlement sur la radiocommunication, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires d'Industrie Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Au sujet du DORS/98-159 — Règlement sur la sécurité des ensembles de retenue et des coussins d'appoint (véhicules automobiles), il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de Transports Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

En ce qui concerne le DORS/2003-105 — Règlement sur les biens de la voie maritime, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de Transports Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Pour ce qui est du DORS/2006-102 — Règlement sur la circulation du côté ville des aéroports, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de Transports Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Quant au DORS/2006-239 — Règlement modifiant le Règlement sur les effluents des mines de métaux, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de Pêches et Océans Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.



In the matter of C.R.C. c. 1486 — Small Fishing Vessel Inspection Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Transport Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2004-214 — Regulations Amending the Canadian Aviation Regulations (Part I), it was agreed that the file be closed.

In the matter of SOR/2008-258 — Regulations Amending the Motor Vehicle Safety Regulations (Introduction of Technical Standards Documents Nos. 110 and 120) and Motor Vehicle Tire Safety Regulations, 1995, it was agreed that the file be closed.

In the matter of SOR/98-526 — Regulations Amending the Canadian Aviation Regulations (Parts I and V), it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Transport Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2005-149 — Export and Import of Hazardous Waste and Hazardous Recyclable Material Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of Environment Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2003-288 — Stamping and Marking of Tobacco Products Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of the Canada Revenue Agency with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2007-13 — Regulations Amending the Canada Pension Plan Investment Board Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of the Department of Finance Canada with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/2007-29 — Regulations Amending the Public Service Superannuation Regulations, it was agreed that counsel to the committee correspond with the Designated Instruments Officer of the Treasury Board of Canada Secretariat with respect to certain comments made by the committee.

In the matter of SOR/87-259 — Postal Services Interruption Regulations; SOR/87-260 — Prohibited Mail Regulations, amendment; SOR/2006-157 — Order Amending the Schedule to the Insurance Companies Act; SOR/2007-63 — Service of Documents Required or Authorized To Be Served Under Sections 53 to 57 of the Conflict of Interest Act Regulations; and SOR/2008-151 — Regulations Amending the Pacific Pilotage Tariff Regulations (Additional Charges), it was agreed that counsel to the committee review their status at a later date and inform the committee of the action taken.

En ce qui concerne le C.R.C. c. 1486 — Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de Transports Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Au sujet du DORS/2004-214 — Règlement modifiant le Règlement de l'aviation canadien (partie I), il est convenu de clore le dossier.

Concernant le DORS/2008-258 — Règlement modifiant le Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles (introduction des documents de normes techniques nos 110 et 120) et le Règlement de 1995 sur la sécurité des pneus de véhicule automobile, il est convenu de clore le dossier.

Pour ce qui est du DORS/98-526 — Règlement modifiant le Règlement de l'aviation canadien (parties I et V), il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de Transports Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Quant au DORS/2005-149 — Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux et de matières recyclables dangereuses, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires d'Environnement Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Concernant le DORS/2003-288 — Règlement sur l'estampillage et le marquage des produits du tabac, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires de l'Agence du revenu Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Au sujet du DORS/2007-13 — Règlement modifiant le Règlement sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires du ministère des Finances Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

Pour ce qui est du DORS/2007-29 — Règlement modifiant le Règlement sur la pension de la fonction publique, il est convenu que les conseillers juridiques du comité écrivent au responsable des textes réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour lui transmettre certaines observations du comité.

En ce qui concerne le DORS/87-259 — Règlement sur l'interruption du service postal; le DORS/87-260 — Règlement sur les objets interdits — Modification; le DORS/2006-157 — Décret modifiant l'annexe de la Loi sur les sociétés d'assurances; le DORS/2007-63 — Règlement sur la signification des documents autorisée ou exigée par les articles 53 à 57 de la Loi sur les conflits d'intérêts; et le DORS/2008-151 — Règlement modifiant le Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage du Pacifique (droits supplémentaires), il est convenu que les conseillers juridiques du comité en examinent la situation à une date ultérieure et informent le comité des mesures prises.



In the matter of SOR/2009-64 — Regulations Amending the Great Lakes Pilotage Regulations; SOR/2009-123 — Regulations Amending the Traffic on the Land Side of Airports Regulations; SOR/2009-167 — Regulations Amending Certain Department of Transport Regulations (Miscellaneous Program); SOR/2009-185 — Standing Orders Amending the Commissioner's Standing Orders (Dispute Resolution Process for Promotions and Job Requirements); and SOR/2009-220 — Regulations Amending Certain Canadian Food Inspection Agency Regulations, it was agreed that the files be closed.

The committee considered the following Statutory Instruments without comment:

- SI/2009-6 — Eugene Skripkariuk Remission Order;
- SI/2009-7 — Catherine Bland Remission Order;
- SI/2009-8 — Jessica McKenna Remission Order;
- SI/2009-13 — Order Repealing Order in Council P.C. 2003-2076 of December 12, 2003;
- SOR/2005-101 — Regulations Amending the Wild Animal and Plant Trade Regulations;
- SOR/2006-135 — Regulations Amending the Employment Insurance Regulations;
- SOR/2006-179 — Regulations Amending the Canadian Chicken Licensing Regulations;
- SOR/2006-200 — Regulations Amending the Income Tax Regulations;
- SOR/2006-205 — Regulations Amending the Income Tax Regulations (Schedule VIII);
- SOR/2006-208 — Regulations Amending the Pension Benefits Standards Regulations, 1985;
- SOR/2006-249 — Regulations Amending the Income Tax Regulations (Capital Cost Allowance Forestry — Bioenergy Equipment);
- SOR/2006-250 — Regulations Amending the Income Tax Regulations (Motor Vehicle Expenses and Benefits 2006);
- SOR/2006-259 — Regulations Amending the Insurable Earnings and Collection of Premiums Regulations;
- SOR/2006-274 — Order Amending the Saskatchewan Canola Development Commission Levies Order;
- SOR/2006-296 — Regulations Amending the Family Support Orders and Agreements Garnishment Regulations;
- SOR/2006-331 — Regulations Amending the Canadian Chicken Licensing Regulations;
- SOR/2007-25 — Order Establishing the Text of a Resolution Providing for the Extension of the Application of Sections 83.28, 83.29 and 83.3 of the Criminal Code;

Concernant le DORS/2009-64 — Règlement modifiant le Règlement de pilotage des Grands Lacs; le DORS/2009-123 — Règlement modifiant le Règlement sur la circulation du côté ville des aéroports; le DORS/2009-167 — Règlement correctif visant certains règlements (ministère des Transports); le DORS/2009-185 — Consignes modifiant les Consignes du commissaire (règlement des différends en matière de promotions et d'exigences de postes); et le DORS/2009-220 — Règlement modifiant certains règlements (Agence canadienne d'inspection des aliments), il est convenu de clore les dossiers.

Le comité examine les textes réglementaires suivants présentés sans commentaires :

- SI/2009-6 — Décret de remise visant Eugene Skripkariuk;
- SI/2009-7 — Décret de remise visant Catherine Bland;
- SI/2009-8 — Décret de remise visant Jessica McKenna;
- SI/2009-13 — Décret abrogeant le décret C.P. 2003-2076 du 12 décembre 2003;
- DORS/2005-101 — Règlement modifiant le Règlement sur le commerce d'espèces animales et végétales sauvages;
- DORS/2006-135 — Règlement modifiant le Règlement sur l'assurance-emploi;
- DORS/2006-179 — Règlement modifiant le Règlement sur l'octroi de permis visant les poulets du Canada;
- DORS/2006-200 — Règlement modifiant le Règlement sur l'impôt sur le revenu;
- DORS/2006-205 — Règlement modifiant le Règlement de l'impôt sur le revenu (annexe VIII);
- DORS/2006-208 — Règlement modifiant le Règlement de 1985 sur les normes de prestation de pension;
- DORS/2006-249 — Règlement modifiant le Règlement de l'impôt sur le revenu (déduction pour amortissement — matériel de bioénergie forestière);
- DORS/2006-250 — Règlement modifiant le Règlement de l'impôt sur le revenu (frais et avantages relatifs aux automobiles dès 2006);
- DORS/2006-259 — Règlement modifiant le Règlement sur la rémunération assurable et la perception des cotisations;
- DORS/2006-274 — Ordonnance modifiant l'Ordonnance sur les taxes à payer à la Commission de développement du colza de la Saskatchewan;
- DORS/2006-296 — Règlement modifiant le Règlement sur la saisie-arrêt pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires;
- DORS/2006-331 — Règlement modifiant le Règlement sur l'octroi de permis visant les poulets du Canada;
- DORS/2007-25 — Décret établissant le texte de la résolution prévoyant la prorogation des articles 83.28, 83.29 et 83.3 du Code criminel;

SOR/2007-43 — Regulations Amending the Federal Real Property Regulations;

SOR/2007-138 — Regulations Amending the Wildlife Area Regulations;

SOR/2007-139 — Regulations Amending the Migratory Birds Regulations;

SOR/2007-168 — Regulations Amending the Canadian Chicken Licensing Regulations;

SOR/2007-202 — Regulations Amending the Automobile Operating Expense Benefit (GST/HST) Regulations;

SOR/2007-233 — Regulations Amending the Non-smokers' Health Regulations;

SOR/2007-247 — Order Amending the Proposed Regulations Amending the Laurentian Pilotage Authority Regulations;

SOR/2007-253 — Regulations Amending the Laurentian Pilotage Tariff Regulations;

SOR/2008-14 — Regulations Amending the Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations, 1986;

SOR/2008-49 — Regulations Amending the Income Tax Regulations (Members of the Canadian Forces and Police Officers);

SOR/2008-51 — Order Amending the Schedule to the First Nations Land Management Act;

SOR/2008-54 — Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations;

SOR/2008-56 — Order 2007-87-12-01 Amending the Domestic Substances List;

SOR/2008-74 — Regulations Amending the Family Support Orders and Agreements Garnishment Regulations; and

SOR/2008-92 — Order Amending the Canadian Broiler Hatching Egg Marketing Levies Order.

At 10:08 a.m., the committee adjourned to the call of the joint chairs.

*ATTEST:*

*La cogreffière du comité (Sénat),*

Marcy Zlotnick

*Joint Clerk of the Committee (Senate)*

DORS/2007-43 — Règlement modifiant le Règlement concernant les immeubles fédéraux;

DORS/2007-138 — Règlement modifiant le Règlement sur les réserves d'espèces sauvages;

DORS/2007-139 — Règlement modifiant le Règlement sur les oiseaux migrateurs;

DORS/2007-168 — Règlement modifiant le Règlement sur l'octroi de permis visant les poulets du Canada;

DORS/2007-202 — Règlement modifiant le Règlement sur les avantages liés aux dépenses de fonctionnement d'une automobile (TPS/TVH);

DORS/2007-233 — Règlement modifiant le Règlement sur la santé des non-fumeurs;

DORS/2007-247 — Arrêté modifiant le projet de Règlement modifiant le Règlement de l'Administration de pilotage des Laurentides;

DORS/2007-253 — Règlement modifiant le Règlement sur les tarifs de pilotage des Laurentides;

DORS/2008-14 — Règlement modifiant le Règlement de 1986 de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement;

DORS/2008-49 — Règlement modifiant le Règlement de l'impôt sur le revenu (membres des Forces canadiennes et agents de police);

DORS/2008-51 — Décret modifiant l'annexe de la Loi sur la gestion des terres des premières nations;

DORS/2008-54 — Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés;

DORS/2008-56 — Arrêté 2007-87-12-01 modifiant la Liste intérieure;

DORS/2008-74 — Règlement modifiant le Règlement sur la saisie-arrêt pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires;

DORS/2008-92 — Ordonnance modifiant l'Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des œufs d'incubation de poulet de chair au Canada.

À 10 h 8, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation des coprésidents.

*ATTESTÉ :*



## REPORT TO THE COMMITTEE

October 28, 2009

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations has the honour to table its

## FOURTH REPORT

*(Report No. 85 — Australia–New Zealand  
Scrutiny of Legislation Conference, July 2009)*

In accordance with the general order of reference approved by the Senate on March 5, 2009 and the House of Commons on March 2, 2009, and pursuant to its mandate under the motion adopted by the House of Commons on May 29, 2009, representatives of the Standing Joint Committee attended the Australia–New Zealand Scrutiny of Legislation Conference in Canberra, Australia. The following Report on the Conference was presented to the Committee, and it was felt by members that there could be value in drawing it to the attention of the Houses.

Since 1980, a biennial conference has been held for Australian and New Zealand parliamentary committees whose functions include the scrutiny of primary and delegated legislation. The Australian Senate legislative scrutiny committees — the Scrutiny of Bills Committee and the Regulations and Ordinances Committee — hosted the Australia–New Zealand Scrutiny of Legislation Conference at Parliament House in Canberra from July 6 to 8, 2009.

Members and staff of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations were invited to participate in the conference. (Representatives of the Joint Committee had last attended this conference in 1999.) In the end, the Joint Committee was represented by Senator John Wallace, Andrew Kania, M.P., and Serge Ménard, M.P. Also attending was the Committee's General Counsel.

In total, some 80 delegates participated in the Conference. As well as representatives from the Australian and New Zealand Parliaments and all Australian state and territorial legislatures save for the Northern Territory, a number of academics and government officials were also in attendance. The theme of the 2009 Conference was "Scrutiny and Accountability in the 21st Century", and fourteen papers were presented both by delegates and guest speakers. The Conference program and the papers are available through the Parliament of Australia website at [http://wopared.parl.net/Senate/sl\\_conference/index.htm](http://wopared.parl.net/Senate/sl_conference/index.htm).

The Committee's Joint Chair, Mr. Andrew Kania, M.P. Brampton West, presented two papers on the first day of the conference, and chaired the conference for the morning of the third day.

The first paper presented by Mr. Kania set out an overview of the history, mandate and procedures of our Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations.

The second paper dealt with issues pertaining to the use of incorporation by reference in federal delegated legislation. The increasing use of incorporation by reference of material "as amended from time to time", as well as the widening variety of the

## RAPPORT DU COMITÉ

Le 28 octobre 2009

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a l'honneur de déposer son

## QUATRIÈME RAPPORT

*(Rapport n° 85 — Rapport au Comité au sujet de la Conférence  
Australo-Néo-Zélandaise sur l'examen législatif, juillet 2009)*

Conformément à l'ordre de renvoi général approuvé par le Sénat le 5 mars 2002 et par la Chambre des communes le 29 mars 2009, et conformément au mandat conféré par la motion adoptée à la Chambre des communes le 29 mai 2009, les représentants du Comité mixte permanent ont voyagé à Canberra, Australie, pour participer à la conférence Australo-Néo-Zélandaise sur l'examen législatif. Le rapport suivant sur la conférence a été présenté au Comité, et les membres ont estimé qu'il pourrait valoir la peine de la porter à l'attention des deux Chambres.

Depuis 1980, une conférence biennale est organisée par les comités parlementaires de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande dont les fonctions consistent, entre autres, à faire l'examen des lois principales et des mesures législatives subordonnées. Les comités d'examen législatif du Sénat australien — le Comité d'examen des projets de loi et le Comité des règlements et des ordonnances — ont organisé la conférence sur l'examen législatif tenue au Parlement à Canberra, du 6 au 8 juillet 2009.

Les membres et le personnel du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation ont été invités à participer à cette conférence (le Comité mixte n'y avait pas été représenté depuis 1999). Finalement, il a été représenté par le sénateur John Wallace et les députés Andrew Kania et Serge Ménard. Le conseiller juridique principal faisait également partie de la délégation.

Au total, quelque 80 délégués ont participé à la conférence. On comptait des représentants des parlements australien et néozélandais et de toutes les assemblées législatives des États et des territoires australiens, exception faite du Territoire du Nord, ainsi que de nombreux universitaires et fonctionnaires. Le thème de la conférence était « L'examen et la reddition de comptes au XXI<sup>e</sup> siècle » (Scrutiny and Accountability in the 21st Century) et 14 études ont été présentées par des délégués et des conférenciers invités. On peut consulter le programme de la conférence et les études sur le site du Parlement australien à [http://wopared.parl.net/Senate/sl\\_conference/index.htm](http://wopared.parl.net/Senate/sl_conference/index.htm).

Le député de Brampton-Ouest Andrew Kania, en sa qualité de coprésident du Comité mixte, a présenté deux études le premier jour de la conférence et a présidé celle-ci durant la matinée du troisième jour.

La première étude présentée par Monsieur Kania consistait en un aperçu de l'histoire, du mandat et des procédures du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

La deuxième portait sur les enjeux de l'utilisation, par le gouvernement fédéral, d'incorporations par renvoi dans les mesures législatives subordonnées. L'augmentation des incorporations par renvoi de documents « avec leurs

types and sources of incorporated material, has been accompanied by an ongoing dispute between the Standing Joint Committee and the Department of Justice as to the applicable legal principles. The paper described this dispute, and touched on the concerns to which the use of incorporation by reference gives rise. It concluded by discussing the way in which these concerns might be addressed in any legislation governing the use of incorporation by reference generally.

In view of the fact that the Minister of Justice has indicated that a legislative solution will be pursued to resolve the impasse between the Department of Justice and the Joint Committee, and to “clarify” the principles governing the use of ambulatory incorporation by reference in federal regulations, the issues identified in that paper could possibly serve as a useful starting point for consideration of the form such legislation ought to take. In the course of the Conference, or in preparing for it, other useful materials were identified as well, including reports of the New Zealand Regulations Review Committee, a report of the Standing Committee on Justice and Community Safety (Performing the Duties of a Scrutiny of Bills and Subordinate Legislation Committee) of the Legislative Assembly for the Australian Capital Territory, and the relevant provisions of the Australian Capital Territory *Legislation Act, 2001* and the Australian *Legislative Instruments Act, 2003*. These will no doubt be useful to the Joint Committee in its future deliberations.

The biennial conferences provide a useful forum for parliamentary scrutiny of legislation committees to meet and exchange experiences. Attending the Canberra Conference was a valuable opportunity to learn from the work of other scrutiny committees in Commonwealth jurisdictions, as well as to share the Joint Committee’s own experience. Australia and New Zealand have very active and innovative scrutiny committees, in the case of Australia at both the federal and state levels, and opportunities to interact with the members and staff of these committees are not frequent.

The papers presented at the Conference reflected a considerable range of issues and concerns. As noted above, the Conference documents are available online, and it is not proposed to summarize them here. At the same time, there are certain aspects of the work and preoccupations of the other scrutiny committees represented at the Conference that may be of particular interest, whether the subject of specific papers or not. Several of these are discussed below.

### **Outstanding Replies and Undertakings**

There are often considerable delays between the time an issue is first raised with a regulation-making authority and the final resolution of the matter in dispute, and it is sometimes easy to believe that this is almost always the case. Such a perception, however, can be misleading. Naturally, the Joint Committee devotes the vast majority of its time and attention to the relatively

modifications successives », sans compter la variété croissante de types et de sources de documents incorporés, a donné lieu à un différend entre le Comité mixte permanent et le ministère de la Justice sur les principes juridiques applicables. L’étude fournissait une description du différend et abordait les problèmes que crée l’utilisation des incorporations par renvoi. La conclusion de l’étude portait sur la façon dont on peut résoudre ces problèmes dans une loi régissant l’utilisation des incorporations par renvoi en général.

Comme le ministère de la Justice a indiqué qu’une solution législative sera employée pour résoudre l’impasse entre le ministère de la Justice et le Comité mixte et pour « clarifier » les principes régissant l’utilisation d’incorporations par renvoi dynamiques dans les règlements fédéraux, les enjeux cernés dans cette étude pourraient se révéler un point de départ utile pour l’examen de la forme que pourraient prendre cette législation. D’autres documents ont aussi été retenus au cours ou en prévision de la conférence, dont les rapports du Comité d’examen de la réglementation de la Nouvelle-Zélande, un rapport du Comité permanent de la justice et de la sécurité collective (Performing the Duties of a Scrutiny of Bills and Subordinate Legislation Committee) de l’assemblée législative du Territoire de la capitale australienne et les dispositions pertinentes de la *Legislation Act 2001* du Territoire de la capitale australienne et la *Legislative Instruments Act 2003* de l’Australie. Ces documents seront sans aucun doute utiles au Comité mixte au cours de ses délibérations à venir.

Les conférences biennales permettent aux comités d’examen législatif de se réunir et de faire connaître leur expérience. Grâce à la participation de ses membres à la conférence de Canberra, le Comité mixte a donc pu en apprendre sur le travail des autres comités d’examen du Commonwealth, en plus de s’exprimer sur le sien. L’Australie et la Nouvelle-Zélande ont des comités d’examen législatif très actifs et novateurs (en Australie, il y en a et au niveau fédéral et à celui des États) et on a rarement la chance de rencontrer leurs membres et leurs personnels.

Les études présentées à la conférence ont mis en évidence une vaste gamme de problèmes et d’enjeux. Comme il est mentionné plus haut, les documents de la conférence sont disponibles en ligne et ne seront pas résumés ici. En revanche, il pourrait être intéressant de se pencher sur certains aspects du travail et des préoccupations d’autres comités d’examen législatif représentés à la conférence, même s’ils ne font pas l’objet d’une étude en particulier. Les pages qui suivent portent sur plusieurs d’entre eux.

### **Réponses et engagements en suspens**

Les délais entre le moment où un problème est porté à l’attention d’une autorité de réglementation pour la première fois et sa résolution définitive sont souvent très longs, et on est parfois porté à croire que c’est toujours le cas. Cependant, cette perception peut être trompeuse. Naturellement, le Comité mixte consacre la majeure partie de son temps et de son énergie à un



small percentage of files on which either the substance of the replies or the pace of progress is unsatisfactory. These files may appear before the Committee a number of times.

Delays in obtaining replies from regulation-making authorities and in the fulfillment of undertakings appeared to be something of a common concern among the scrutiny committees represented at the Canberra Conference. To some extent, the degree of concern varies depending upon the manner in which a particular committee carries out its mandate. In some jurisdictions, scrutiny committees simply identify concerns and report them to the legislature. If an initial exchange of correspondence does not result in an undertaking to amend, and if the committee continues to have concerns, it simply reports this and closes the file. While the need remains to pursue files in respect of which amendments have been promised, there are no protracted legal debates with regulation-making authorities.

Other committees follow an approach more akin to that reflected in the work of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, whereby the substance of a response will be pursued with the regulation-maker where the Committee considers the response to be incorrect or otherwise unsatisfactory. Only when the Committee is satisfied that further correspondence serves no purpose will it report on the matter.

This latter approach clearly increases the volume of correspondence, as well as the time many files remain active. On the other hand, there is no question that many amendments secured by the Joint Committee have been made only after a lengthy debate on the merits of the respective views of the Committee and the regulation-making authority. It is also worth bearing in mind that within those segments of the federal government responsible for the preparation and promulgation of delegated legislation, the Committee's reputation for persistence and thoroughness is indelibly established. That being said, it appears that the Joint Committee has greater difficulty than many other committees in securing the timely making of promised amendments. Whether this reflects a particular attitude towards the work of the Committee by regulation-makers or is simply a reflection of the pace of federal regulation-making generally is a matter of speculation.

At the end of the day, the goal is a set of procedures that represent the optimum combination of efficiency and effectiveness. In this connection, it was interesting to note that during the course of the Conference a common theme was the need for scrutiny committees in some jurisdictions to be more persistent in pursuing objections and concerns.

Where there is an unsatisfactory delay, either in providing a substantive response or in taking promised action, the options available to a scrutiny committee are limited. It can pressure the department or the responsible minister directly, it can call witnesses to explain the delay, and it can report the matter to the parliament. Ultimately, however, it is the government that controls the pace of the process. A committee's powers are really those of persuasion, rather than coercion. In this regard, a

pourcentage relativement bas de dossiers dont la nature des réponses ou le rythme des progrès sont insatisfaisants. Ces dossiers peuvent être étudiés par le Comité à de nombreuses reprises.

Les délais d'obtention des réponses des autorités de réglementation et d'exécution des engagements semblaient être une préoccupation commune parmi les comités d'examen législatifs représentés à la conférence de Canberra. Dans une certaine mesure, le degré d'inquiétude varie en fonction de la manière dont chaque comité remplit son mandat. Dans certaines entités législatives, les comités ne font que repérer les problèmes et les signaler à leur assemblée. Si, après un premier échange de correspondance, on ne prend aucun engagement de modification, et si le Comité a toujours des préoccupations, il le signale simplement dans un rapport et clôt le dossier. Malgré qu'il soit nécessaire d'assurer un suivi sur les modifications qui ont été promises, on n'engage pas de longs débats juridiques avec les autorités de réglementation.

D'autres comités ont une approche qui ressemble plus à celle du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, qui privilégie la poursuite de la correspondance avec l'autorité de réglementation s'il considère la réponse incorrecte ou insatisfaisante. Le Comité fera rapport seulement s'il estime que la poursuite de la correspondance n'est d'aucune utilité.

De toute évidence, cette dernière approche augmente le volume de correspondance, tout comme la durée pendant laquelle un dossier demeure actif. Il ne fait toutefois aucun doute que le Comité mixte a obtenu dans de nombreux cas qu'une modification soit apportée après avoir eu de longs échanges sur le mérite des opinions respectives du Comité et de l'autorité de réglementation. Il ne faut pas oublier non plus que les organismes fédéraux responsables de la préparation et de la promulgation des mesures législatives subordonnées reconnaissent inmanquablement la persévérance et la minutie du Comité. Cela dit, il semble que le Comité mixte a plus de difficulté que bien d'autres comités à obtenir que les modifications promises soient faites dans un délai raisonnable. Cette situation est-elle due à l'attitude des autorités de réglementation envers le travail du Comité ou s'agit-il du rythme de la prise de règlements au sein de l'administration fédérale en général? La question reste ouverte.

En fin de compte, l'objectif est d'établir des procédures qui formeront la combinaison optimale d'efficacité et d'efficacité. À cet égard, il est intéressant de noter qu'un thème est revenu constamment durant la conférence : la nécessité, pour les comités législatifs de certaines entités législatives d'être plus persévérants face aux problèmes.

Quand le comité n'est pas satisfait du temps mis à fournir une réponse détaillée ou pour prendre les mesures promises, peu d'options s'offrent à lui. Il peut exercer des pressions sur le ministère ou directement auprès du ministre, il peut convoquer des témoins pour qu'ils justifient le retard et il peut en faire rapport au Parlement. En fin de compte, c'est le gouvernement qui contrôle le rythme du processus. Les pouvoirs d'un comité résident dans sa force de persuasion plutôt que dans sa capacité de



number of delegates to the Conference pointed to the value of informal contacts both between members of scrutiny committees and government ministers. While care must be taken to ensure that there is a formal reporting back to the committee, it was felt that such discussions can and do serve a useful purpose on occasion.

In some jurisdictions, greater use is made of the reporting power as a means of dealing with delays. Where a committee is unable to obtain a response within a reasonable time, or when a longstanding undertaking remains in abeyance, the delay itself is reported to the legislature. In this connection, it may be noted that both the *Rules of the Senate* and the *Standing Orders of the House of Commons* provide for the tabling of a comprehensive government response to a committee report within 120 days where such a response is requested in the report. If the government can be required to prepare and table a comprehensive response to a committee report within 120 days, there is no reason not to expect that a reply to the Joint Committee's correspondence should not be expected within a similar period.

Disallowance procedures are in place in most jurisdictions, and these procedures furnish another mechanism that may be used where government action to remove an objectionable regulation is not forthcoming. In some jurisdictions the possibility that a parliamentary committee would move to disallow a provision is viewed with sufficient seriousness that merely giving notice of an intention to disallow leads to remedial action. Elsewhere, governments are more inclined to simply seek the defeat of a disallowance motion.

Of course one difficulty with the Canadian disallowance procedure is that there may be an understandable reluctance to have recourse to it where the matter in question is relatively minor or where the revocation of a provision might, even if only for a short time, create a legislative void having undesirable consequences. Several other jurisdictions have disallowance procedures that permit not only the removal of a provision, but also its amendment. This clearly provides a more refined mechanism for remedying concerns raised by scrutiny committees.

Representatives from other jurisdictions expressed interest when hearing of miscellaneous amendment orders as a mechanism for resolving concerns raised by the Joint Committee. The miscellaneous amendment orders program began in 1992 following a suggestion made by the Joint Committee. Under the program, amendments to various regulations administered by a given department or regulatory agency are processed together in a single amending order.

Amendments included in miscellaneous amendment orders are usually of a technical nature, in that they do not make substantive changes to the regulations which they modify, but rather correct errors in translation, minor inconsistencies and typographical errors, or provide clarification. Where the Joint Committee and the responsible department or agency have agreed on the need for

coercition. À cet égard, de nombreux délégués à la conférence ont souligné la valeur des contacts informels entre les membres du comité et les ministres. Bien qu'il faille s'assurer que le comité en est officiellement informé, les délégués étaient d'avis que ces discussions peuvent se révéler utiles à l'occasion.

Dans certaines entités législatives, on utilise davantage le pouvoir de faire rapport pour agir contre les retards. Quand un comité ne peut obtenir une réponse dans un délai raisonnable, ou qu'aucune suite n'est donnée à un engagement pris depuis longtemps, le retard est signalé à l'assemblée. À cet égard, il convient de noter que le *Règlement du Sénat* et celui de la Chambre des communes prévoient le dépôt d'une réponse exhaustive du gouvernement à un rapport d'un comité dans les 120 jours à partir du moment où la demande est faite dans le rapport. Si le gouvernement peut être tenu de donner une réponse à un comité dans les 120 jours, il n'existe aucune raison pour qu'on ne s'attende pas à qu'une réponse soit fournie au Comité mixte dans un délai semblable.

Des mécanismes de désaveu existent dans la plupart des entités législatives et ils fournissent un autre mécanisme qui peut être utilisé quand le gouvernement ne prend pas de mesure pour supprimer un règlement litigieux. Dans certaines entités législatives, la possibilité qu'un comité parlementaire enclenche le désaveu d'une disposition est prise suffisamment au sérieux pour qu'un simple avis d'intention de désaveu entraîne des mesures correctives. Ailleurs, les gouvernements sont plus portés à simplement faire rejeter la motion de désaveu.

Bien entendu, au Canada, on peut être réticent à utiliser le mécanisme de désaveu lorsqu'il s'agit d'un problème relativement mineur ou quand l'abrogation d'une disposition peut créer, même pendant une courte période de temps, un vide législatif ayant des conséquences indésirables. Plusieurs autres entités législatives ont des procédures de désaveu qui permettent non seulement de supprimer une disposition, mais aussi de la modifier. De toute évidence, ces procédures constituent un mécanisme plus perfectionné pour régler les problèmes soulevés par les comités d'examen législatif.

Les représentants des autres pays ou territoires ont démontré de l'intérêt pour les règlements correctifs comme mécanisme pour résoudre les problèmes soulevés par le Comité mixte. Le programme de règlements correctifs a commencé en 1992 à la suite d'une proposition du Comité mixte. En vertu de ce programme, les modifications à divers règlements appliqués par un même ministère ou organisme de réglementation sont effectuées ensemble à l'intérieur d'un seul décret modificatif.

Les modifications d'un règlement correctif sont habituellement de nature technique : elles n'entraînent pas de changements substantiels aux règlements qu'elles modifient, mais elles corrigent plutôt des erreurs de traduction, des manques d'uniformité et des fautes de frappe, ou encore apportent des éclaircissements. Cependant, quand le Comité mixte et le ministère ou



a particular substantive amendment, however, that amendment may be included in a miscellaneous amendment order.

The purposes of the miscellaneous amendment orders program are to streamline the regulatory process and to reduce costs. The use made of this program varies widely from department to department, and indeed some departments have apparently chosen not to use it at all.

One common refrain that emerged in discussions with delegates from all jurisdictions was that there is great pride of authorship amongst government officials. There is a reluctance to amend regulations once they have been enacted, and officials often react defensively to suggestions that they do so.

### Scrutiny of Bills Committees

Most Australian jurisdictions, as well as New Zealand (and for that matter the United Kingdom), have parliamentary committees whose mandate is to review and scrutinize proposed legislation for its effect on individual rights, liberties and obligations, and on parliamentary propriety. By way of example, the Scrutiny of Bills Committee of the Australian Senate examines and reports to the Senate whether bills:

- trespass unduly on personal rights and liberties;
- make rights, liberties or obligations unduly dependent upon insufficiently defined administrative powers;
- make rights, liberties or obligations unduly dependent upon non-reviewable decisions;
- inappropriately delegate legislative powers; or
- insufficiently subject the exercise of legislative power to parliamentary scrutiny.

In short, the mandate of a scrutiny of bills committee is to identify provisions in proposed legislation that affect individuals either by interfering with their rights or by subjecting them to undue delegations of power. In some jurisdictions, a single committee scrutinizes both bills and delegated legislation, and it will be seen that the focus of the two functions is quite similar, although of course the scrutiny of a bill takes place prior to the passage of the legislation and concerns the delegation of powers and the enabling provisions themselves, rather than their exercise.

It seems there was considerable opposition to the notion of parliamentary scrutiny of bills committees. It was argued that such committees would usurp, or at the very least duplicate, the role of other committees, and that the creation of an additional mechanism in the legislative process would unduly delay the implementation of government initiatives. Aware of these concerns, Australian scrutiny of bills committees took pains not to hold up legislation, and to avoid commenting on the government's policy. As a result, the experience of the past three decades has been that such concerns were largely unfounded.

l'organisme responsable se sont entendus sur la nécessité d'apporter une modification substantielle, celle-ci peut être incluse dans un règlement correctif.

L'objectif du programme de règlements correctifs est de simplifier le processus de réglementation et de réduire les coûts. Son utilisation varie grandement d'un ministère à l'autre et certains ministères ont apparemment décidé de ne pas y avoir recours.

Au cours des discussions, les délégués de tous les gouvernements ont souvent évoqué la fierté qu'éprouvaient les fonctionnaires relativement aux textes législatifs dont ils étaient les auteurs. On n'aime pas modifier les règlements une fois qu'ils ont été promulgués et les fonctionnaires sont souvent sur la défensive lorsqu'on leur propose de le faire.

### Comités d'examen des projets de loi

La plupart des gouvernements australiens, tout comme la Nouvelle-Zélande (et même le Royaume-Uni), ont des comités parlementaires chargés d'examiner les projets de loi en tenant compte de leurs effets sur les droits, les libertés et les obligations individuels et sur la légitimité parlementaire. À titre d'exemple, le Comité d'examen des projets de loi du Sénat australien étudie les projets de loi et fait rapport au Sénat s'ils :

- empiètent trop sur les droits et les libertés de la personne;
- subordonnent les droits, les libertés et les obligations individuels à des pouvoirs administratifs qui ne sont pas clairement définis;
- subordonnent les droits, les libertés et les obligations individuels à des décisions qui ne peuvent être contrôlées;
- délèguent des pouvoirs législatifs de façon inappropriée;
- ne soumettent pas suffisamment l'exercice des pouvoirs législatifs à l'examen du Parlement.

Bref, le mandat d'un comité d'examen des projets de loi est de recenser les dispositions d'un projet de loi qui touchent les personnes soit en portant atteinte à leurs droits, soit en les soumettant à des délégations de pouvoir excessives. Dans certaines entités législatives, un seul comité est chargé de l'examen des projets de loi et des mesures législatives subordonnées et on constate que les deux fonctions se ressemblent beaucoup, quoique l'examen d'un projet de loi ait lieu avant son adoption et porte sur la délégation de pouvoir et les dispositions habilitantes, plutôt que sur l'usage qu'on en fait.

Il semble que la notion de comité parlementaire d'examen des projets de loi ait soulevé beaucoup d'opposition. On a affirmé que ces comités usurperaient, ou à tout le moins ne feraient que calquer, le rôle d'autres comités et que la création d'un mécanisme supplémentaire au sein du processus législatif retarderait trop la mise en œuvre des initiatives gouvernementales. Les comités australiens d'examen des projets de loi, conscients de ces préoccupations, ont pris soin de ne pas retarder l'adoption des projets de loi et d'éviter de passer des commentaires sur les politiques du gouvernement. Selon l'expérience des trente dernières années, ces soucis se sont révélés sans fondement.



In its very first Report, the Australian Senate Standing Committee for the Scrutiny of Bills stated:

The Committee wishes to make it clear that, by identifying clauses of Bills as raising questions under one or other of its principles, it does not necessarily have a concluded view that the principle in question is in fact infringed. The Committee regards its role as being to alert the Senate, rather than to perform a function, similar to that undertaken by the Regulations and Ordinances Committee, of recommending to the Senate that action be taken.

The purpose, therefore, is to draw the attention of parliamentarians to provisions which might possibly infringe rights and liberties or undermine the legislative power of Parliament, rather than to reach a conclusion in this regard. In doing so, it is hoped that this will lead to a more informed consideration at the committee stage of debate on the bill in question.

The effectiveness of scrutiny of bills committees can be difficult to measure, and no doubt varies from jurisdiction to jurisdiction. In some legislatures it is not unusual for bills to be amended where concerns are raised by scrutiny committees. Elsewhere, bills are rarely changed as a result of comments made by scrutiny committees. The degree to which scrutiny of bills committees may have an effect on the manner in which bills are drafted, thus serving as a deterrent to objectionable practices, is also impossible to quantify. (Certainly there is considerable anecdotal evidence in the context of regulation-making that this is the case.) In terms of providing information and education to members of the legislature, the extent to which the comments made by a scrutiny committee will relied upon will of course depend upon the individual member.

Obviously, the Canadian Parliament has no equivalent to a scrutiny of bills committee. As for whether this means that Canada lags behind Australia, New Zealand and the United Kingdom, there can be no doubt that too little attention is given to provisions in bills that grant regulation-making authority and otherwise delegate powers to the executive. Whether addressing this deficiency requires the creation of a scrutiny of bills committee is an open question.

There are at present various other mechanisms intended to ensure that Parliament maintains some degree of control over how delegated powers are exercised. These include mandating parliamentary review of legislation after it has been in force for a specified period of time, requiring the tabling of regulations or proposed regulations, and review by the Joint Committee itself. All of these, however, take place after the enabling legislation has been passed. Scrutiny of bills committees can identify potential problems in enabling legislation before it becomes law.

This is not to say that there might not be other alternate mechanisms to foster a greater scrutiny of provisions in bills that delegate powers to the executive. For example, each committee studying a bill could be required to expressly deal in its report with such provisions, either noting concerns and proposing amendments or advising that it has reached a conclusion that

Dans son tout premier rapport, le comité sénatorial permanent d'examen des projets de loi de l'Australie a indiqué :

Le Comité tient à préciser qu'en signalant les dispositions problématiques d'un projet de loi en vertu de l'un ou l'autre de ses principes, il ne conclut pas nécessairement que le principe en question a été transgressé. Le Comité estime que son rôle est d'éveiller l'attention du Sénat, plutôt que de recommander au Sénat que des mesures soient prises comme le fait le Comité des règlements et des ordonnances.  
[traduction]

L'objectif est donc d'attirer l'attention des parlementaires sur les dispositions qui pourraient porter atteinte aux droits et libertés et amoindrir les pouvoirs législatifs du Parlement, plutôt que de tirer une conclusion à ce sujet. Ce faisant, on espère que cet objectif mènera à un examen plus éclairé à l'étape du débat en comité sur le projet de loi en question.

L'efficacité des comités d'examen des projets de loi peut être difficile à évaluer et varie sans aucun doute d'un gouvernement à l'autre. Dans certaines assemblées, il n'est pas rare de modifier les projets de loi quand les comités d'examen législatif formulent des réserves. Ailleurs, les projets de loi sont rarement modifiés à la suite des observations faites par les comités d'examen législatif. Il est également impossible d'évaluer quantitativement le poids des comités d'examen législatif dans la rédaction des projets de loi, et donc leur capacité d'exercer un rôle dissuasif à l'égard de pratiques douteuses (certes, il existe de nombreuses preuves anecdotiques que c'est le cas dans le contexte de la prise de règlement). Pour ce qui est d'informer et de sensibiliser les députés des assemblées, la confiance accordée aux observations du comité d'examen législatif dépend de chacun des députés.

Le Parlement canadien n'a pas l'équivalent d'un comité d'examen des projets de loi. Est-ce à dire que le Canada accuse un retard sur l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni? Chose certaine, on porte trop peu d'attention aux dispositions des projets de loi qui accordent des pouvoirs de réglementation et autres à l'exécutif. Reste à savoir s'il faut remédier à cette insuffisance par la création d'un comité d'examen des projets de loi.

Il existe actuellement d'autres mécanismes conçus pour maintenir au Parlement un certain contrôle sur la façon dont les pouvoirs délégués sont exercés. Il s'agit notamment de l'examen parlementaire obligatoire d'une loi après qu'elle a été en vigueur pendant une période précise, d'exiger le dépôt d'un règlement ou d'un règlement proposé et de l'examen par le Comité mixte. Cependant, tous ces mécanismes entrent en jeu une fois que la loi habilitante a été adoptée. Les comités d'examen des projets de loi, eux, peuvent cerner les problèmes potentiels avant que les lois entrent en vigueur.

Cela ne veut pas dire qu'il ne peut y avoir d'autres mécanismes pour permettre un examen plus rigoureux des dispositions des projets de loi qui délèguent des pouvoirs à l'exécutif. Par exemple, chaque comité qui étudie un projet de loi pourrait devoir traiter expressément de ces dispositions dans son rapport, en notant les problèmes, en proposant des amendements ou en informant le



the delegations provided for in the bill do not cause concern. If nothing else, this would raise the level of awareness of the pertinent issues, and address the criticism that parliamentary study of bills is exclusively focused on policy, ignoring significant issues relating to delegation of powers. The advantages of a scrutiny of bills committee would be that these issues could be addressed in a consistent manner, in a comparatively non-partisan fashion. The committee would develop an expertise on the relevant issues, drawing concerns to the attention of the Houses, or perhaps to the committee studying the bill directly. Over time this could also have an effect on the drafting of legislation more generally.

### Legislative Scrutiny and Bills of Rights

The question of whether Australia should adopt a bill or charter of rights is currently attracting considerable interest and debate. Discussion of whether such a bill or charter is necessary, or even desirable, as well as of the appropriate form and contents of such a document, are reminiscent of the Canadian experience leading up to the enactment of the *Charter of Rights and Freedoms* in 1982.

A portion of the Canberra Conference was devoted to the question of the role parliaments in general, and scrutiny committees in particular, should play in ensuring that legislation is compatible with the rights set out in any bill or charter of rights. Interestingly, it seemed to be widely considered that a significant deficiency in the Canadian model is that it has led to Parliament abdicating its responsibility to ensure that legislation respects rights. This role is perceived as having been largely assumed by the courts, notwithstanding that it is usually possible for the legislature to respond to a court decision striking down a law on Charter grounds either by amending the legislation or by having recourse to the section 33 "notwithstanding clause". Thus in Victoria, where a state charter of rights was adopted in 2006, if a question of law arises in a judicial proceeding relating to the application of the charter, that question may be referred to the Supreme Court. Although the Supreme Court may make a declaration that, in its view, a statutory provision cannot be interpreted consistently with a charter right, such a declaration does not affect the validity of the provision. Within six months, however, the responsible minister must table a written response to the declaration in Parliament and publish it in the *Government Gazette*. This scheme was apparently considered to better reflect the appropriate balance in the "dialogue" between Parliament and the courts, and to preserve the supremacy of Parliament as law-maker.

The question remains whether Parliament's responsibility to review bills and regulations for compatibility with legislated human rights should be carried out by parliamentary scrutiny committees, whether there be a should be a specialized committee to deal with this area, or whether some other mechanism is most appropriate. In Canada, one of the criteria on the basis of which statutory instruments are reviewed by the Standing Joint Committee is whether the instrument is in conformity with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. While the Canadian

Parlement qu'il est parvenu à la conclusion que les délégations prévues dans le projet ne causent pas de problème. À tout le moins, ce mécanisme ferait mieux connaître les problèmes pertinents et ferait taire les critiques selon lesquelles l'étude des projets de loi par le Parlement se concentre exclusivement sur les politiques tout en faisant fi des importantes questions de délégation de pouvoir. Un comité d'examen des projets de loi aurait l'avantage d'être constant dans sa façon de soulever ces questions et d'être relativement non partisan. Il développerait une expertise en la matière et attirerait l'attention des chambres ou peut-être directement celle du comité qui étudie le projet de loi. De façon plus générale, ce mécanisme pourrait avoir, au fil du temps, une incidence sur la rédaction des lois.

### Examen législatif et charte des droits

La question de savoir si l'Australie devrait adopter une charte des droits suscite actuellement beaucoup d'intérêt et de débats. Une telle charte est-elle nécessaire ou souhaitable? Quels devraient en être la forme et le contenu? Ces questions rappellent l'expérience du Canada au moment de l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982.

Une partie de la conférence de Canberra était consacrée à la question du rôle que devraient jouer les parlements en général, et les comités d'examen législatif en particulier, pour s'assurer que les lois sont conformes aux droits prévus dans toute charte des droits. Fait intéressant, un grand nombre de personnes semblaient voir dans le modèle canadien une carence importante qui a amené le Parlement à abandonner sa responsabilité de veiller à ce que les lois respectent les droits. Elles avaient l'impression que ce rôle avait été assumé en grande partie par les tribunaux, malgré que les assemblées peuvent habituellement répondre à la décision d'un tribunal qui annule une loi au motif qu'elle contrevient à la Charte, soit en modifiant la loi, soit en ayant recours à l'article 33, « la disposition de dérogation ». Dans l'État de Victoria, où on a adopté une charte des droits en 2006, si, au cours d'une procédure judiciaire, une question de droit est soulevée relativement à l'application de la charte, elle peut être renvoyée à la Cour suprême. Même si la Cour suprême peut déclarer que, selon elle, une disposition législative ne peut être interprétée conformément à un droit de la charte, cette déclaration ne remet pas en cause la validité de la disposition. Cependant, dans les six mois qui suivent, le ministre responsable doit déposer au Parlement une réponse écrite à la déclaration et la publier dans la *Gazette du gouvernement*. On a apparemment conçu ce procédé pour qu'il cadre davantage avec l'équilibre du « dialogue » entre le Parlement et les tribunaux, et pour préserver la suprématie du Parlement en tant que législateur.

Reste à savoir si la responsabilité du Parlement d'examiner la conformité des projets de loi et des règlements avec les droits de la personne garantis par la Charte doit être assumée par les comités parlementaires d'examen, par un comité spécialisé dans ce domaine ou au moyen d'un autre mécanisme. Au Canada, la conformité à la *Charte canadienne des droits et libertés* constitue l'un des critères pour déterminer si un texte sera examiné par le Comité mixte permanent. Bien que le Canada n'ait ni comité d'examen des projets de loi ni comité particulier chargé d'étudier



Parliament has neither a scrutiny of bills committee nor a particular committee charged with studying bills for compliance with the Charter, it is certainly not unusual for parliamentary committees to examine the question of whether a bill contains provisions that contravene the Charter. Indeed, such questions tend to attract considerable attention both inside and outside Parliament.

#### Consensus on the Relevance of Scrutiny Committees

There was clearly agreement among those attending the Canberra Conference that parliamentary scrutiny committees serve an important, if often overlooked, role both in maintaining the supremacy of the legislature and its control of the law making process, and in improving the overall quality of legislation and the drafting practices followed in its preparation. At the same time, modern legislative practices, including an increasing reliance on the delegation of broad powers in enabling legislation and the incorporation by reference of external materials, combine with the ever increasing pace of technology and globalisation to make it a challenge for scrutiny committees to keep pace. One may even be led to question whether scrutiny committees remain the most effective model for ensuring accountability to Parliament. At the same time, the heavy workload these committees operate under everywhere amply shows that there is much to do. As one presenter at the conference concluded:

For a people believing in a free society under a representative democracy, scrutiny committees are vital, albeit still unremarked at large. Their contribution to liberty may be modest overall, but the constant nature of their principled advice has been invaluable to those seeking to stiffen resistance to abuse of power or excessive power.

As a final comment, it was unanimously agreed by the four Canadian representatives attending the conference that it was a worthwhile endeavour, which will assist the members of our Scrutiny of Regulations Committee in the execution of their duties.

A copy of the relevant *Minutes of Proceedings (Meeting No. 11, Second Session, Fortieth Parliament)* is tabled in the House of Commons.

Respectfully submitted,

*Les coprésidents,*

John D. Wallace

Andrew J. Kania

*Joint Chairmen*

les projets de loi pour savoir s'ils sont conformes à la Charte, il n'est pas inhabituel que les comités parlementaires examinent un projet de loi pour s'assurer qu'il ne contrevient pas à la Charte. En effet, ces questions ont tendance à attirer beaucoup d'attention au Parlement et ailleurs.

#### Consensus sur la pertinence des comités d'examen législatif

De toute évidence, les participants à la conférence de Canberra se sont entendus pour dire que les comités parlementaires d'examen législatif jouent un rôle important, souvent oublié, dans le maintien de la suprématie de l'assemblée, et de son contrôle du processus législatif, et dans l'amélioration globale de la qualité de la législation et de ses procédés de rédaction. Par ailleurs, les pratiques législatives modernes posent aux comités un réel défi d'adaptation : augmentation, entre autres, de la délégation de vastes pouvoirs dans les lois habilitantes et de l'incorporation par renvoi de documents externes, à laquelle s'ajoute le rythme croissant de la technologie et de la mondialisation. On peut même se demander si les comités d'examen législatif sont toujours le modèle le plus efficace pour garantir la reddition de comptes au Parlement. En même temps, la lourde charge de travail qui incombe à ces comités démontre l'ampleur de la tâche. Comme l'un des conférenciers a conclu :

Pour ceux qui croient en une société libre au sein d'une démocratie représentative, les comités d'examen législatif sont cruciaux, même si leur travail passe inaperçu en général. Leur contribution à la liberté est peut-être modeste dans l'ensemble, mais la nature constante de leurs avis fondés sur des principes est sans prix pour ceux qui désirent renforcer la résistance aux abus de pouvoir et aux pouvoirs excessifs.

Finalement, les quatre membres de la représentation canadienne à la conférence ont unanimement convenu que cela valait la peine et aidera les membres de notre Comité dans l'exécution de leurs fonctions.

Un exemplaire du *Procès-verbal* traitant de la question (*Séance n° 11, Deuxième session, quarantième législature*) est déposé à la Chambre des communes.

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 5, 2009

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met this day at 8:38 a.m. for the review of statutory instruments.

**Senator John D. Wallace** (*Joint Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Good morning, ladies and gentlemen. Please bear with me today as I chair my first meeting of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. I have seen from my past time here that it is a raucous group. Thank you for being here this morning. Mr. Kania had planned to be here. There was an illness in his family and he wanted to be home for that. We wish him and his family well and look forward to him returning.

If you have your materials before you, we will move through the agenda.

#### REPORT NO. 80 — INCORPORATION BY REFERENCE

**Peter Bernhardt, General Counsel to the Committee:** At the last meeting, the committee decided to write to the Minister of Justice to seek his agreement to allow more time for the committee to provide its views concerning possible legislation enacting general provisions governing incorporation by reference in regulations. That letter was delivered on October 27. It is in the materials this morning for the information of members.

At the next meeting scheduled for November 19, the committee will have draft comments and recommendations for its consideration. Also, there will be a background note on incorporation by reference and the issues related to it. The note will be distributed as well for the next meeting.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Are there any questions or comments? The next item is under the heading, Letters to and from Ministers.

#### SOR/97-6 — FEEDS REGULATIONS, 1983, AMENDMENT

#### SOR/97-9 — SEEDS REGULATIONS, AMENDMENT

#### SOR/2001-274 — REGULATIONS AMENDING THE SEEDS REGULATIONS

(*For text of document, see Appendix A, p. 11A:1*)

**Mr. Bernhardt:** The amendments to the feeds regulations put in place a regime whereby new, or what they term “novel,” feeds may not be released into the environment unless an authorization has been obtained from the Minister of Agriculture.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 5 novembre 2009

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui à 8 h 38 pour examiner des textes réglementaires.

**Le sénateur John D. Wallace** (*coprésident*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Bonjour, mesdames et messieurs. Je vous prie d'être indulgents envers moi aujourd'hui, car c'est la première fois que je préside une séance du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. J'ai constaté dans le passé que ce groupe est turbulent. Je vous remercie d'être venus ce matin. M. Kania comptait être ici, mais quelqu'un dans sa famille est tombé malade et il voulait être à la maison pour en prendre soin. Nous leur souhaitons, à lui et à sa famille, tout ce qu'il y a de mieux et nous attendons son retour avec impatience.

Si vous avez vos documents devant vous, nous allons commencer à examiner les points à l'ordre du jour.

#### RAPPORT N<sup>O</sup> 80 — INCORPORATION PAR RENVOI

**Peter Bernhardt, conseiller juridique principal du comité :** Au cours de la dernière séance, le comité a décidé d'écrire au ministre de la Justice afin de lui demander s'il accepterait d'accorder davantage de temps au comité pour qu'il puisse exprimer son opinion à propos de l'élaboration d'une mesure législative qui renfermerait des dispositions générales régissant l'incorporation de textes par renvoi. La lettre a été livrée le 27 octobre. Elle a été incluse dans les documents qui ont été remis aux membres ce matin afin de les tenir au courant.

Au cours de la prochaine séance prévue pour le 19 novembre, les membres du comité recevront la version préliminaire des commentaires et des recommandations qu'ils pourront étudier à loisir. En outre, ils recevront une note documentaire sur l'incorporation par renvoi et les questions qui s'y rattachent. La note sera également distribuée au cours de la prochaine séance.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Y a-t-il des questions ou des observations à formuler? Le prochain point se trouve sous l'en-tête « Échange de lettres avec les ministres ».

#### DORS/97-6 — RÈGLEMENT DE 1983 SUR LES ALIMENTS DU BÉTAIL — MODIFICATION

#### DORS/97-9 — RÈGLEMENT SUR LES SEMENCES — MODIFICATION

#### DORS/2001-274 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES SEMENCES

(*Le texte des documents figure à l'annexe A, p. 11A:8*)

**M. Bernhardt :** Les modifications apportées au Règlement sur les aliments du bétail ont instauré un régime selon lequel les aliments qu'ils qualifient de « nouveaux » ne peuvent être disséminés dans l'environnement sans l'autorisation du ministre de l'Agriculture.



The problem is that the purpose of the Feeds Act is to control and regulate manufacturing, selling or importing of feeds. The act does this by prohibiting the manufacture, sale or import other than in accordance with the regulations.

As the chair's May 7 letter explained, none of this necessarily has anything to do with release into the environment. In other words, release into the environment can encompass things other than manufacture, import and sale, such as, for example, research. Obviously, regulation-making powers must be exercised for the purposes of the enabling act.

The regulations also purport to regulate the release of a livestock product produced from a feed, as well as the exposure of a feed or a livestock product produced from a feed, into the environment. These products encompass things like eggs, meat, milk, other animal parts and even manure. These products, then, have to be described somehow as "feeds."

This is clearly beyond the scope of the Feeds Act. Because the Seeds Act is similar to the Feeds Act in structure, the same problem was noted in connection with the Seeds Regulations, as well. In the minister's letter of August 7, he advised that a series of legislative options to resolve these matters were being explored in collaboration with other government departments. This letter seems to accept at least tacitly the committee's position and, presumably, either amendments to the two acts in question or the proposal for new legislation will be involved here.

Perhaps at this time a letter could be written to the minister asking whether a preferred option has been selected yet and, if it has, whether there is a timeframe for taking action.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Are there any questions or comments? We will do that.

#### SOR/2005-39— REGULATIONS AMENDING THE VETERANS HEALTH CARE REGULATIONS

*(For text of documents, see Appendix B, p. 11B:1)*

**Mr. Bernhardt:** The Department of Veterans Affairs Act authorizes the Governor-in-Council to make regulations specifying the persons or classes of persons from among veterans and the dependents and survivors of veterans who are entitled to receive benefits. The regulations extend eligibility for housekeeping and grounds maintenance services to the primary caregiver of a veteran, if the veteran was in receipt of these services prior to veteran's death or admission to a health care facility.

Le problème, c'est que la Loi relative aux aliments du bétail a pour objet de régir et de réglementer la fabrication, la vente ou l'importation d'aliments du bétail. La loi atteint cet objectif en autorisant la fabrication, la vente ou l'importation seulement si elles sont conformes aux règlements.

Comme la lettre de la présidence datée du 7 mai l'a expliqué, rien de cela n'est nécessairement lié à la dissémination dans l'environnement. En d'autres termes, la dissémination dans l'environnement peut être provoquée par des activités autres que la fabrication, l'importation et la vente. La recherche en est un exemple. Évidemment, tout pouvoir de réglementation doit être exercé aux fins de la loi habilitante.

Le règlement vise également à réglementer la dissémination dans l'environnement d'un produit animal obtenu à partir d'un aliment du bétail et l'exposition de cet aliment ou de ce produit à l'environnement. Ces produits comprennent des articles comme les œufs, la viande, le lait, d'autres parties des animaux et même leurs déjections. Ces produits doivent ensuite être définis d'une manière ou d'une autre comme des « aliments du bétail ».

Cela dépasse manifestement la portée de la Loi relative aux aliments du bétail. Étant donné que la Loi sur les semences et la Loi relative aux aliments du bétail ont une structure semblable, on a constaté le même problème dans le Règlement sur les semences. Dans sa lettre datée du 7 août, le ministre indique qu'en collaboration avec d'autres ministères du gouvernement, une série d'options législatives sont envisagées afin de régler ces questions. La lettre semble accepter tacitement la position du comité et je présume que des modifications seront apportées aux deux lois en question ou qu'une nouvelle mesure législative sera proposée.

Peut-être pourrions-nous maintenant écrire une lettre au ministre pour lui demander s'ils ont déjà choisi l'option qu'ils préfèrent et, dans l'affirmative, s'ils savent quand des mesures seront prises.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Y a-t-il des questions ou des observations à formuler? Nous ferons ce que vous avez suggéré.

#### DORS/2005-39 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES SOINS DE SANTÉ POUR ANCIENS COMBATTANTS

*(Le texte des documents figure à l'annexe B, p. 11B:4)*

**M. Bernhardt :** La Loi sur le ministère des Anciens Combattants autorise le gouverneur en conseil à établir des règlements qui désignent les personnes ou les catégories de personnes, parmi les anciens combattants, les personnes à charge et les survivants qui ont le droit de recevoir des prestations. Les règlements permettent au principal dispensateur de soins d'un ancien combattant d'obtenir de l'aide pour l'entretien ménager ou l'entretien du terrain, si l'ancien combattant recevait ces services au moment de son décès ou de son admission dans un établissement de soins de longue durée.



However, “primary health giver” is defined in a manner so as to encompass persons who might not be spouses, survivors or dependents.

Again, the minister has undertaken to amend the act, in his words, to “clarify and strengthen the enabling authority.” The most recent update from the minister indicates that a memorandum to cabinet is expected within the next 18 months. That memorandum then, presumably, will result in the issuing of instructions to proceed with drafting of the bill.

If that is acceptable to members, I suggest that the file be brought forward in the New Year for a progress report.

**Hon. Members:** Agreed.

**Mr. Lee:** A memorandum to cabinet is exactly the next step that must happen. However, what struck me was the 18 months. That is a long time and it is only for the next step. First, they have to figure out how they will change the statute. The next step is the memorandum.

I think 18 months is too long. I realize these things take time. If the minister had said 6 or 10 months, I would be less concerned. There is a pipelining and a priority to moving things into cabinet; I understand that. They take a number and wait a long time if it is 18 months. It is too long.

I appreciate that the minister has accepted the position of the committee on this item and they will fix it, but is there some way we can indicate, in our correspondence, that 18 months is too long? Has counsel found a way to articulate a greater sense of urgency?

**Mr. Bernhardt:** The letter can ask whether there is any way to speed up the process.

**Mr. Lee:** I do not think we should accept 18 months as a fix because 18 months is a two- or three-year operation, if they are amending a statute; it is almost Never Never Land.

If we are doing our job, we want to see something crisper in the response. I am looking for a firmer wording that the 18-month line-up is too long.

**Mr. Bernhardt:** The point can be made that the provisions of the regulations in question have been found by the committee at present to be unlawful. Given that situation, it is preferable to have the situation corrected as quickly as possible.

**Mr. Lee:** We can disallow in 30 days. I will say that but I do not want a debate about that subject. Our time lines are much shorter.

**Mr. Bernhardt:** In theory, yes, bearing in mind here that we are dealing with the payment of benefits to caregivers of deceased veterans, it might be a case where the committee wishes to exercise certain patience.

Toutefois, « la principale personne à s'occuper du client » est décrite dans la loi de façon telle que des personnes qui ne sont peut-être ni des époux, ni des survivants, ni des personnes à charge pourraient répondre à cette définition.

Encore une fois, le ministre a entrepris de modifier la loi afin de, comme il a dit, « clarifier et renforcer ses pouvoirs ». Selon les nouvelles les plus récentes que nous avons reçues du ministre, il prévoit présenter un mémoire au Cabinet dans les 18 prochains mois. Je présume qu'après l'étude du mémoire, des directives seront données pour qu'on commence à rédiger un projet de loi.

Si les membres sont satisfaits de la situation, je suggère de rappeler le dossier l'année prochaine afin de vérifier où en sont les choses.

**Des voix :** D'accord.

**M. Lee :** Un mémoire au Cabinet est exactement la prochaine chose à faire. Cependant, ce qui m'a frappé, ce sont les 18 mois. Cela représente beaucoup de temps et il s'agit seulement de la prochaine étape. Ils doivent d'abord déterminer comment ils vont modifier la loi. La prochaine étape consistera à rédiger le mémoire.

Je pense que 18 mois, c'est trop long. J'ai conscience que ces projets prennent du temps, mais... Si le ministre avait parlé d'un délai de 6 à 10 mois, je serais moins préoccupé. Les choses progressent dans un certain ordre au Cabinet; je le comprends. Ils prennent un numéro et attendent longtemps, mais, si cela doit prendre 18 mois, c'est trop long.

Je suis content que le ministre ait accepté la position du comité à ce sujet et qu'il ait consenti à corriger le problème, mais y a-t-il une façon d'indiquer dans notre correspondance qu'un délai de 18 mois est trop long? Le conseiller juridique a-t-il trouvé un moyen de communiquer un plus grand sentiment d'urgence?

**M. Bernhardt :** On pourrait demander dans la lettre s'il est possible d'accélérer le processus.

**M. Lee :** Je ne pense pas qu'on devrait accepter d'attendre 18 mois, parce que ce délai transforme cette entreprise en un projet de deux ou trois ans s'ils sont obligés de modifier la loi. C'est presque comme si l'on reléguait le problème aux oubliettes.

Si nous faisons notre travail comme il se doit, nous devrions recevoir une réponse beaucoup plus précise. Je m'attends à ce que la lettre soit formulée plus fermement et qu'elle fasse plus que déclarer qu'un délai de 18 mois est trop long.

**M. Bernhardt :** On peut toujours soutenir que le comité a découvert que les dispositions du Règlement en question sont illégales en ce moment et qu'en conséquence, il est préférable que la situation soit corrigée aussitôt que possible.

**M. Lee :** Nous pouvons l'abroger dans 30 jours. Je dis cela, mais je ne tiens pas à débattre du sujet. Nos délais sont beaucoup plus courts.

**M. Bernhardt :** En théorie, oui. Mais compte tenu du fait qu'il s'agit de prestations versées aux principaux dispensateurs de soins d'anciens combattants décédés, c'est peut-être une situation où le comité aurait intérêt à faire preuve d'une certaine patience.



**Mr. Lee:** This member is not patient with 18 months. I have made the point. I am asking counsel to find a way to signal that impatience in the letter.

**Mr. Bernhardt:** We can make the point that we have illegal provisions nevertheless, and the committee wants the item addressed as quickly as possible, and that 18 months is too long.

**Mr. Lee:** This point is on the public record anyway, but one could say that, when the committee benchmarks things in terms of time, 18 months is a little longer than we expect.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** We can come back to that issue. Your point is well taken and there is a lot to be said for it.

**Senator Hervieux-Payette:** I want to add my support. Even though it is not specific, these are veteran health care regulations. We are talking about health care. As far as I am concerned, by the time things are changed, most of the people will be dead. I am saying that, if this item was scrutinized by other people, they would think we are not doing our job.

I have the feeling that maybe you are patient. As senators, we are here for some time. However, others perhaps want to see the change while they are still in office.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Things were going so well to this point. The point is well taken. We will express the view that we hope the change can be made in less than 18 months, and perhaps ask for a shorter time for the change to be made. I think that approach is appropriate.

**Hon. Members:** Agreed.

[Translation]

SOR/2008-135 — ORDER AMENDING SCHEDULE I TO THE ACCESS TO INFORMATION ACT.

SOR/2008-136 — ORDER AMENDING THE SCHEDULE TO THE PRIVACY ACT

(For text of documents, see Appendix C, p. 11C:1 )

**Mr. Rousseau:** Mr. Chair, regarding this file, committee counsel have pointed out that the relevant enabling legislation allows the Governor-in-Council to amend the schedules to the two acts to add the names of agencies. The two orders before the committee today amend the schedules to these acts in order to strike out the Office of Indian Residential Schools Resolution of Canada from the schedules. Committee counsel have explained why, in their opinion, the government does not have this authority. In a letter dated April 30, 2009 sent by the Privy Council, we were informed that amendments to delete the Office

**M. Lee :** Le membre ici présent n'a aucune patience pour les délais de 18 mois. J'ai fait valoir mon argument. Je demande maintenant au conseiller juridique de trouver un moyen de signaler cette impatience dans la lettre.

**M. Bernhardt :** Nous pouvons faire valoir que les dispositions sont néanmoins illégales, que le comité veut que cette question soit réglée aussitôt que possible et qu'un délai de 18 mois est trop long.

**M. Lee :** L'argument a été consigné officiellement de toute façon, mais on pourrait dire que, lorsque le comité se sert du temps comme mesure, un délai de 18 mois est supérieur à ce à quoi l'on s'attend.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Nous pouvons revenir là-dessus. Vous soulevez un bon point, et il y a beaucoup de choses à dire à ce sujet.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Je veux apporter mon appui. Même s'il n'est pas précis, ce Règlement a trait aux soins de santé offerts aux anciens combattants. Nous parlons de soins de santé. Pour autant que je sache, d'ici à ce que le Règlement soit modifié, la plupart de ces gens seront décédés. Je le mentionne parce que, si d'autres personnes examinaient minutieusement cette question, elles penseraient que nous ne faisons pas notre boulot.

J'ai l'impression que vous êtes peut-être patient. En tant que sénateurs, nous sommes là pendant un certain temps. Cependant, les autres aimeraient peut-être que le changement soit apporté pendant qu'ils sont toujours en fonction.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Les choses allaient si bien jusqu'à maintenant. Je prends note de votre observation. Nous allons dire que nous espérons que le changement pourra être apporté en moins de 18 mois, et nous leur demanderons peut-être de nous fournir une échéance plus courte pour la modification à apporter. Je pense que cette approche est appropriée.

**Des voix :** D'accord.

[Français]

DORS/ 2008-135 — DÉCRET MODIFIANT L'ANNEXE 1 À LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION.

DORS/2008-136 — DÉCRET MODIFIANT L'ANNEXE DE LA LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

(Le texte des documents figure à l'annexe C, p. 11C:5)

**M. Rousseau :** Monsieur le président, dans ce dossier, les conseillers du comité ont fait remarquer que l'habilitation législative pertinente permet au gouverneur en conseil de modifier les annexes des deux lois en cause afin d'y ajouter des organismes. Les deux décrets que le comité examine aujourd'hui modifient les annexes de ces lois afin d'en retrancher le Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones. Les conseillers du comité ont expliqué pourquoi, à leur avis, le gouvernement ne dispose pas de ce pouvoir. Dans la lettre du 30 avril 2009, envoyée par le Conseil privé, celui-ci nous

from the schedule will be introduced through the Miscellaneous Statute Law Amendment Act and that the same procedure will be followed in respect of any future deletions.

Committee counsel will monitor this file until the Miscellaneous Statute Law Amendment Act is adopted.

[English]

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Was April 30, 2009, the last response we received?

[Translation]

**Mr. Rousseau:** You are quite right, Mr. Chair. It is time to send them a reminder.

[English]

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Are there any comments or questions? Thank you.

SOR/2001-520 — CANADA INDUSTRIAL RELATIONS BOARD REGULATIONS, 2001

*(For text of documents, see Appendix D, p. 11D:1)*

**Mr. Bernhardt:** The history of this file is summarized in the note that is included in the materials. There were 15 points first raised in 2002 and a number of amendments were promised. However, a significant number of unresolved matters remained.

After the initial exchange of correspondence, the committee had considerable difficulty in obtaining a further response that dealt with the substance of the specific points. That response was finally provided. In the response, the board reiterates its agreement to make a number of previously promised amendments and indicates that amendments will be made to address one additional matter.

There are still seven remaining matters. They are discussed in the note.

The first point concerns the need to clarify how paragraph 10(d) and paragraph 12(1)(b) are intended to operate together.

Points 2, 4, 5 and 7 all concern provisions that simply repeat what is already the case by virtue of provisions in the Canada Labour Code. Such repetition legally serves no purpose and it is also potentially confusing.

Turning to point 3, there was a long-standing commitment to enumerate in the regulations the general considerations the board will take into account when it decides whether a document should be treated as confidential. The board now advises, however, that it has decided not to enumerate these considerations because they would merely summarize the general considerations from the common law.

Nevertheless, there are a number of examples in federal regulations where the procedure for federal boards and agencies provides this sort of criteria for making decisions on the confidential treatment of documents. One of these examples is

informe que le nom du Bureau sera retranché par le biais de la prochaine loi corrective et qu'il en sera ainsi à l'avenir.

Les conseillers du comité vont suivre le dossier jusque à ce que la loi corrective soit adoptée.

[Traduction]

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** La dernière réponse que nous avons reçue remonte-t-elle au 30 avril 2009?

[Français]

**M. Rousseau :** Évidemment, vous avez raison monsieur le président, il est temps d'envoyer une lettre de rappel.

[Traduction]

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Y a-t-il des questions ou des observations à formuler? Merci.

DORS/2001-520 — RÈGLEMENT DE 2001 SUR LE CONSEIL CANADIEN DES RELATIONS INDUSTRIELLES

*(Le texte des documents figure à l'annexe D, p. 11D:28)*

**M. Bernhardt :** L'histoire de ce dossier est résumée dans la note documentaire qui fait partie des documents. Quinze points ont d'abord été soulevés en 2002 et on nous a promis d'apporter un certain nombre de modifications. Cependant, un nombre important de questions ne sont toujours pas résolues.

Après l'échange initial de lettres, le comité a eu beaucoup de mal à obtenir une autre réponse portant sur la teneur des points en question. Finalement, nous avons reçu cette réponse. Dans celle-ci, le conseil répète qu'il consent à apporter certaines des modifications déjà promises et mentionne que des modifications seront apportées pour résoudre une autre question.

Il reste toutefois sept autres points qui sont exposés dans la note documentaire.

Le premier point concerne la nécessité de préciser comment l'article 10(d) et l'article 12(1)(b) sont censés coexister.

Les points 2, 4, 5 et 7 portent tous sur des dispositions qui répètent simplement ce que prévoient déjà des dispositions du Code canadien du travail. Des répétitions de ce genre ne servent à rien d'un point juridique et peuvent créer une certaine confusion.

Parlons maintenant du point 3. Le conseil s'est engagé depuis longtemps à énumérer les points généraux qu'il prendra en considération pour déterminer si un document sera traité de manière confidentielle. Toutefois, le conseil nous a maintenant fait savoir qu'il avait décidé de ne pas énumérer ces critères parce qu'ils résumeraient simplement les points généraux tirés de la common law.

Néanmoins, il existe des exemples dans lesquels des dispositions réglementaires régissant les procédures de conseils et d'organismes fédéraux contiennent des critères de ce genre qui permettent de prendre des décisions quant au caractère



reproduced in the note; it is taken from the Canadian Transportation Agency rules. There is no doubt that similar provisions could be added to these regulations.

Finally, on point 5, there is an agreement to make a number of clarifying amendments. The board apparently prefers to wait on these amendments for a more substantive review of the regulations to take place as a phase 2 of amendments. That review will be undertaken after phase 1, which includes those amendments already promised to the committee. No time frame is given for the completion of this initiative, so before accepting such an undertaking, the committee should seek perhaps some indication as to how long this initiative is expected to take.

In summary, in addition to pursuing the matters in respect of which the response from the board is considered unsatisfactory for the reasons explained in the note, it is suggested that a time frame for the completion of each of the two phases of the planned amendment be sought.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Are there questions or comments?

**Mr. Lee:** I thought counsel's memorandum to the committee on this item was very good. If the board involved had access to that memorandum, I think it would be helpful to them.

**Mr. Bernhardt:** I expect any subsequent letter following this meeting will bear a similarity to the text of the memorandum.

**Mr. Lee:** This file on more than one occasion looks like it is out there in a bizarre remote location of the globe — like Lieutenant John Dunbar in *Dances with Wolves* — where the real world does not apply. The politeness of the replies forces me to accept this silliness. I want to put that point on the record.

**Mr. Saxton:** I point out also that the new person in charge, Elizabeth MacPherson, seems to be responsive. Each time we have asked for something, she has responded right away; she has followed up. I think she is someone who will be responsive to whatever we send the board.

**Mr. Bernhardt:** I think you are right in identifying a change — I do not want to say in attitude, but a change in approach to dealing with this item.

**Mr. Saxton:** She seems to have a good approach.

[Translation]

SOR/2004-68 — REGULATIONS AMENDING THE VETERANS ALLOWANCE REGULATIONS

(For text of documents, see Appendix E, p. 11E:1)

**Mr. Rousseau:** Mr. Chair, pursuant to section 3 of the Regulations, the applicant must furnish the names of the spouse or common-law spouse and of dependant children, along with, and I quote, "all relevant information relating to them."

confidentiel des documents. L'un de ces exemples est copié dans la note documentaire; il est tiré des règles de l'Office des transports du Canada. Il ne fait aucun doute que des dispositions semblables pourraient être ajoutées au Règlement.

Finalement, en ce qui concerne le point 5, on a convenu d'apporter un certain nombre de modifications qui fourniront des précisions. Apparemment, avant d'apporter ces modifications, le conseil préfère attendre que le Règlement soit examiné plus en profondeur au cours de la deuxième étape des modifications. Cet examen sera entrepris lorsque la première étape, qui comprend les modifications déjà promises, sera terminée. Le conseil n'indique pas quand il aura accompli ce travail. Donc, avant d'accepter un tel engagement, le comité devrait peut-être obtenir une indication du temps que le conseil prévoit prendre pour s'acquitter de cette tâche.

En résumé, outre les questions à l'égard desquelles le Comité juge insatisfaisante la réponse du conseil — pour les raisons qui sont exposées dans la note documentaire — il est proposé de demander qu'une échéance soit établie pour les deux étapes des modifications qu'il est prévu d'apporter au Règlement.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Avez-vous des questions ou des observations?

**M. Lee :** Je trouve que la note au comité du conseiller juridique à cet égard est excellente. Il serait utile au conseil en question d'y avoir accès.

**M. Bernhardt :** À mon avis, les lettres subséquentes à cette séance devraient ressembler au texte de cette note.

**M. Lee :** À plus d'une occasion, ce dossier semble se trouver dans un étrange endroit isolé du monde — à l'instar du lieutenant John Dunbar dans *Danse avec les loups* — où les règles du monde réel ne s'appliquent pas. La politesse des réponses me force à accepter cette absurdité. J'aimerais que cette remarque figure au compte rendu.

**M. Saxton :** Je souligne également que la nouvelle responsable, Elizabeth MacPherson, semble apte à réagir. Elle a répondu immédiatement à chacune de nos demandes; elle a assuré un suivi. Je crois qu'elle sera attentive à tout ce que nous allons envoyer au conseil.

**M. Bernhardt :** Vous avez raison d'avoir décelé un changement — je ne dirais pas dans l'attitude, mais dans la manière d'aborder cette question.

**M. Saxton :** Elle semble avoir une bonne démarche.

[Français]

DORS/2004-68 — RÈGLEMENT CONCERNANT LE RÈGLEMENT SUR LES ALLOCATIONS AUX ANCIENS COMBATTANTS

(Le texte des documents figure à l'annexe E, p. 11E:3)

**M. Rousseau :** Monsieur le président, l'article 3 du Règlement exige que le requérant fournisse les noms du conjoint de fait et des enfants à charge, de même que, je cite, « tous les renseignements pertinents relatifs à ceux-ci ».

When it reviewed this provision, the committee suggested that it be amended to clarify what specific information needed to be provided along with the application for financial assistance. The Department initially responded that this provision could be amended to make the requested clarifications. It even sent us a copy of its policy manual, *Program for Veterans*.

However, in a letter dated July 30, 2009, the Department announced that it had decided not to amend section 3 and that it would only be asking applicants to disclose relevant information when completing the allowance application form. It seems the department is well aware of the information that applicants must furnish. That information should be specified in the regulations rather than in administrative documents, all the more so given that furnishing this information is one of the conditions that must be met in order to receive financial assistance. Committee counsel recommends writing back to the Department regarding this matter.

[English]

**Mr. Shory:** I agree with writing back to the department. I read these letters and it seemed like they were in contradiction in some fashion. We should write back and ask for clarification.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Thank you. Is there anything else? We will proceed in that way.

#### SOR/2007-282 — DIRECTIVE TO THE CANADIAN NUCLEAR SAFETY COMMISSION REGARDING THE HEALTH OF CANADIANS

(For text of document, see Appendix F, p. 11F:1)

**Mr. Bernhardt:** This directive requires the Canadian Nuclear Safety Commission to take into account the health of Canadians who for medical purposes depend on nuclear substances, when the commission regulates the production, possession and use of such substances.

Section 19(1) of the Nuclear Safety and Control Act authorizes the Governor-in-Council to issue directives on broad policy matters with respect to the objects of the commission. The question, then, is whether this directive deals with a matter that is within the objects of the commission.

Counsel's letter of March 27, 2008, sets out the provisions of the act that state the purpose and the objects. The relevant purpose of the act is to limit to a reasonable level the risks to the health of persons associated with production, possession and use of nuclear substances. The relevant object of the commission is to regulate those things to prevent unreasonable risk to the health of persons.

Under the act, the commission must decide on regulations to prevent unreasonable risks that are associated with nuclear activities. To comply with the directive, the commission must consider also the health benefits of nuclear activities in deciding whether the level of inherent risk is acceptable. The act addresses

Lorsqu'il a examiné cet article, le comité a suggéré de le modifier afin de préciser quels renseignements doivent être fournis dans la demande d'aide financière. La première réponse du ministère indiquait qu'il était possible de modifier cet article pour apporter les précisions demandées. Le ministère avait même fait parvenir une copie de son manuel des politiques, *Programme pour anciens combattants*.

Toutefois, dans la lettre du 30 juillet 2009, le ministère indique qu'il a décidé de ne pas modifier l'article 3 et qu'il ne demandera que des renseignements pertinents dans les formulaires de demande de prestation. Il semble que le ministère sait très bien quels renseignements doivent fournir ceux qui font une demande. Ces renseignements devraient être spécifiés dans le Règlement plutôt que dans des documents administratifs, d'autant plus que fournir ces renseignements fait partie des conditions à satisfaire pour obtenir une aide financière. Les conseillers du comité recommandent de réécrire au ministère à ce sujet.

[Traduction]

**M. Shory :** Je suis d'avis qu'il faut réécrire au ministère. J'ai lu ces lettres, et elles semblent se contredire d'une certaine manière. Nous devrions lui réécrire afin de demander des précisions.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Je vous remercie. Voulez-vous ajouter autre chose? Nous allons procéder ainsi.

#### DORS/2007-282 — INSTRUCTIONS DONNÉES À LA COMMISSION CANADIENNE DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE RELATIVEMENT À LA SANTÉ DES CANADIENS

(Le texte du document figure à l'annexe F, p. 11F:8)

**M. Bernhardt :** Ces instructions ordonnent à la Commission canadienne de sûreté nucléaire de tenir compte, dans la réglementation de ses activités de production, de possession et d'utilisation de substances nucléaires, de la santé des Canadiens qui ont besoin de telles substances pour des raisons médicales.

Le paragraphe 19(1) de la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires autorise le gouverneur en conseil à donner à la commission des instructions d'orientation générale sur sa mission. La question consiste donc à savoir si ces instructions entrent dans le cadre de la mission de la commission.

La lettre du conseiller juridique datée du 27 mars 2008 expose les dispositions de la loi qui énoncent les objets de la loi et la mission de la commission. L'objet pertinent de la loi est la limitation, à un niveau acceptable, des risques liés à la production, la possession et l'utilisation des substances nucléaires pour la préservation de la santé des personnes. L'aspect pertinent de la mission de la commission est celui qui consiste à réglementer ces activités afin que le niveau de risque pour la santé des personnes demeure acceptable.

Aux termes de la loi, la commission doit déterminer quelle est la réglementation qui permettra de maintenir à un niveau acceptable le risque que représentent les activités impliquant le nucléaire. Pour respecter les instructions, la commission doit également tenir compte des avantages de ces activités pour la



health risks; the directive addresses health benefits.

This situation gives rise to a couple of questions. Does the act contemplate that the benefits are also to be taken into account in deciding what an acceptable risk is? Does Parliament want the commission to determine whether a risk is acceptable, based on an assessment of that particular technology, or does it want the commission to balance the risk with the benefits of the nuclear technology?

As detailed in the initial letter to the department, the parliamentary record seems to provide clear indication that at the time the act was passed, it was not intended that the commission conduct a cost-benefit analysis. The role of the commission was considered to be only to set safety standards and to ensure that the safety standards are met.

In view of this indication, it was suggested to the department that the legality of this directive can be cast into doubt. The department argues that the reference to the commission's objects, being to regulate to prevent unreasonable risk to the health of persons associated with the production or use of nuclear substances, includes the risk to the health of persons caused by the non-production of nuclear substances. As I have already said, the evidence from the debates in Parliament seems to suggest otherwise.

The department also argues that the relevant provisions in the act have to be given a liberal interpretation as will best reflect the intent, meaning and spirit of the act. In a sense, that is precisely the point. There are clear indications in the record in Parliament as to what that spirit and intent is, and they lead to the conclusion that the directive goes beyond the scope of the act.

There does not seem to be anything in the department's response to counter such a conclusion. Unless there is another stronger argument that has yet to be advanced, if the commission is to be required to undertake this sort of risk-benefit analysis, it seems the act has to be amended to provide this scope.

In conclusion, our view is that an attempt to impose such a requirement under the act, as it reads, by means of a directive is *ultra vires*. I suggest the committee send a letter to the minister asking him to reconsider the various arguments.

**Mr. Saxton:** Will the letter request clarification?

**Mr. Bernhardt:** Yes; the response from the department is thin in that it suggests that one has to interpret the act to comply with the spirit of the act. It concludes that analyzing an acceptable risk from a particular technology includes analyzing what happens if we do not have the technology. There is no mention made of the various excerpts from the parliamentary record to which we referred. At this time, the letter will ask for clarification in a reply that makes a counterargument and deals with what was presented in the House at the time by the minister responsible for the bill,

santé afin de déterminer si le niveau de risque inhérent est acceptable. La loi envisage les risques pour la santé et les instructions, les avantages pour celle-ci.

Cette situation soulève quelques questions. La loi prévoit-elle qu'il faut également tenir compte des avantages pour décider ce qu'est un risque acceptable? Le Parlement veut-il que la commission se fonde sur une évaluation de cette technologie en particulier ou qu'elle tienne compte des avantages découlant du nucléaire pour déterminer si un risque est acceptable?

Comme le précise la première lettre au ministère, le compte rendu parlementaire semble indiquer clairement qu'au moment de son adoption, la loi ne prévoyait pas que la commission procède à une analyse coûts-avantages. Le Parlement estimait que le rôle de la commission se résumait à déterminer les normes de sécurité et à veiller à ce qu'elles soient respectées.

Compte tenu de cette indication, le ministère a été informé que l'on peut mettre en doute la légalité de ces instructions. Le ministère fait valoir que la mission de la commission, qui est de réglementer ses activités afin que le niveau de risque inhérent à la production ou à l'utilisation des substances nucléaires pour la santé des personnes demeure acceptable, inclut le risque que représente pour la santé des personnes l'arrêt de la production de telles substances. Comme je l'ai déjà dit, les débats du Parlement laissent entendre le contraire.

Le ministère affirme également qu'il faut interpréter les dispositions pertinentes de la loi de façon libérale pour mieux traduire l'intention, le sens et l'esprit de la loi. C'est notre point de vue, en quelque sorte. Le compte rendu du Parlement indique clairement ce que sont l'esprit et l'intention, lesquels nous amènent à conclure que les instructions dépassent la portée de la loi.

La réponse du ministère ne semble pas contredire une telle conclusion. À moins qu'il ne reste à fournir un argument plus fort, il semble nécessaire de modifier la loi pour que sa portée permette à la commission d'entreprendre cette analyse risques-avantages.

En conclusion, nous estimons qu'il est invalide de tenter d'imposer une telle exigence en vertu de la loi, dans sa forme actuelle, par voie d'instructions. Je propose que le comité envoie une lettre au ministre pour lui demander de réexaminer les divers arguments.

**M. Saxton :** La lettre exigera-t-elle des précisions?

**M. Bernhardt :** Oui. La réponse du ministère est peu convaincante, car elle laisse entendre que l'on doit interpréter la loi pour en respecter l'esprit. Le ministère conclut que l'analyse visant à déterminer si un risque est acceptable à partir d'une technologie particulière comprend l'analyse des répercussions de l'absence de technologie. Il n'est fait aucune mention des divers extraits du compte rendu parlementaire auxquels nous avons fait allusion. À ce stade-ci, la lettre va demander des précisions dans une réponse présentant un contre-argument. Elle va porter sur ce

and how that information is consistent with the expressed intent of the act.

**Mr. Lee:** Counsel has done an excellent job on this file. He has taken out the magnifying glass and looked closely at it. I cannot argue with him on the technical analysis but for one exception: The statutory framework, as I read it, is like a leaky boat that leaks both ways because the statute refers to “limitation, to a reasonable level” whereas the object of the commission description refers to “prevent unreasonable risk” to an entire class of persons and objectives. I cannot convince myself that a directive stating that one of the factors in assessing that reasonableness, going either way, is the health and safety of Canadians who use the radioactive isotopes. It is a kind of back-door-mechanism directive. I cannot reach the conclusion that it is completely offside and that there is no room for consideration of the absence of isotopes as a health risk affecting the class of people who are supposed to be reasonably protected from risk as defined in the statute.

I do not want to take counsel away from the technical point but if counsel believes that we are absolutely right and that my remarks have no merit, then I am content to support further correspondence on this file. However, if counsel thinks there is even a dim light at the end of my tunnel, perhaps we can leave it. We will never fix this item easily because there is a whole lot of life lying behind it.

**Mr. Bernhardt:** That was exactly the discussion we had when we first looked at this item and we went back and forth exactly as you describe. At that point, we decided to dig around and try to find something to help us determine one way or the other. We reviewed committee proceedings and debates of the House of Commons when the bill was passed. We found a number of statements. One in particular from the parliamentary secretary to the minister who sponsored the bill stated that:

... the inclusion of cost benefit analysis ... is something that the government has discussed .... There was a consensus that there is a role for cost benefit analysis ... but that it is premature to include cost benefit analysis in this legislation.

She also asked how one could place a value on human life or on environmental protection and that until those issues were addressed, the government determined that it would be unwise to include a requirement for cost-benefit analysis in this legislation.

Those comments were made when the parliamentary secretary to the minister spoke against an amendment that was introduced in the House of Commons to include cost-benefit analysis.

Those comments tilted the argument in one direction for us. It is not even mentioned in the reply from the department. The recommendation to write a letter to the minister is an attempt to

qui a été dit à la Chambre des communes par le ministre chargé du projet de loi à l'époque et sur la cohérence de cette information par rapport à l'intention explicite de la loi.

**M. Lee :** Le conseiller juridique a fait un travail remarquable dans ce dossier. Il l'a passé au peigne fin. Je ne peux pas discuter avec lui de l'analyse technique à l'exception de ce qui suit. Le cadre législatif, d'après ce que je comprends, est comme un bateau qui fuit des deux côtés parce que la loi parle de « limitation, à un niveau acceptable », tandis que la mission de la commission fait allusion à la réglementation des activités afin que « le niveau de risque demeure acceptable » pour toute une catégorie de personnes et d'objectifs. Je n'arrive pas à me faire à l'idée que des instructions indiquent que la santé et la sécurité des Canadiens utilisant des radio-isotopes sont des facteurs qui servent à déterminer si c'est raisonnable, d'une manière ou d'une autre. Ces instructions sont un genre de mécanisme détourné. Je n'arrive pas à conclure que c'est complètement hors de question et qu'il est impossible d'envisager l'absence d'isotopes comme un risque pour la santé de la catégorie de personnes qui sont censées être raisonnablement protégées contre les risques tels que définis dans la loi.

Je ne veux pas éloigner le conseiller juridique de l'aspect technique, mais s'il croit que nous avons tout à fait raison et que mes observations ne valent rien, je vais me contenter d'appuyer la proposition visant à poursuivre la correspondance sur ce dossier. Cependant, si le conseiller juridique estime qu'il y a une faible lueur au bout de mon tunnel, nous pourrions peut-être en rester là. Nous ne pourrions jamais résoudre cette question facilement, car de nombreuses vies sont en jeu.

**M. Bernhardt :** C'est exactement ce dont nous avons discuté lors du premier examen, et nous sommes allés dans les deux sens, tout comme vous venez de le décrire. À ce moment-là, nous avons décidé de creuser la question pour trouver un moyen de nous aider à décider de la marche à suivre. Nous avons examiné le compte rendu des délibérations des comités et les Débats de la Chambre des communes au moment de l'adoption du projet de loi. Nous avons trouvé un certain nombre de déclarations, dont celle de la secrétaire parlementaire de la ministre qui a parrainé le projet de loi. Elle a déclaré que :

[...] l'inclusion dans le projet de loi d'une analyse coûts-avantages est une question dont le gouvernement a déjà discuté [...] Il y a eu un consensus voulant que cette analyse puisse être utile [...] mais il est trop tôt pour songer à l'inclure dans le projet de loi.

Elle a également demandé comment il faut évaluer une vie humaine ou une protection environnementale et a ajouté que tant que ces questions resteraient sans réponse, le gouvernement estimait qu'il serait imprudent d'exiger une analyse coûts-avantages dans le projet de loi.

Ce sont là les propos de la secrétaire parlementaire de la ministre contre un amendement proposé à la Chambre des communes pour y inclure une analyse coûts-avantages.

Ces observations ont fait pencher la balance en faveur d'une orientation que nous avons prise. Le ministère n'en parle même pas dans sa réponse. Nous proposons d'écrire une lettre au



focus on the intent of the statute as passed, and whether the departmental interpretation of the statute can be squared with those statements made at the time. It was only when we conducted our review that we were able to resolve our difficulty in interpreting the statute that you identified when looking at it in isolation.

**Senator Ogilvie:** I appreciate the technicalities and I sympathize with the various interpretations. I draw attention to the somewhat parallel situation in the approval of pharmaceuticals. There was a clear intent for absolute process in that area, and yet we have recognized that there are times when approval of a pharmaceutical prior to the completion of all phases in their detail is required to bring benefit to humanity under the humanitarian release program. Having invented a drug released under that program, I am very much aware of it.

I have also served on the Atomic Energy Control Board, and I am aware that we have attempted, over time, to bring regulatory process to a complex technological situation. Nevertheless, within those efforts there are relative levels of risk. I am inclined to think that if there is a way that the act can allow for a benefit to humanity that does not exacerbate risk, somewhat parallel to the example I have given in the pharmaceutical area, I hope that we are able to find that way. We are dealing with a situation that involves people in a high-risk situation who need the benefit of these isotopes. I realize that point does not address the language that you are dealing with, but I put out that point with regard to how we obtain a final interpretation.

**Mr. Bernhardt:** It is possible to ask for an amendment to the act, if only for the purpose of clarification. Such a strategy could be adopted.

**Mr. Lee:** We are searching for a way to receive in writing for the committee record a reasonable justification for the directive. If the department is able to rearticulate it in a way that follows the law, then we can leave it and not seek amendments. We should continue to correspond with the department in an attempt to see if they can address our concern.

**Mr. Saxton:** To clarify, is our intention to write back to the Chief of Parliamentary Affairs of the Strategic Planning and Coordination Directorate at Natural Resources Canada?

**Mr. Bernhardt:** Yes.

**Mr. Saxton:** The Acting Chief at the time was Jeff Wilson, I believe.

**Mr. Bernhardt:** I believe he is still the contact for this file.

**Mr. Saxton:** We will continue to correspond with the person in the same position.

**Mr. Lee:** I would like to see the agency move this issue into the hands of a high-quality legal technician. I do not want our counsel, who is highly skilled, dialoguing with a departmental

ministre afin d'attirer l'attention sur l'intention de la loi lors de son adoption et de concilier l'interprétation de la loi qu'en fait le ministère avec les déclarations de l'époque. Il a fallu mener notre examen pour que nous puissions résoudre les difficultés d'interprétation de la loi que vous avez identifiées en l'examinant de manière isolée.

**Le sénateur Ogilvie :** Je comprends les aspects techniques et les diverses interprétations. J'aimerais attirer l'attention sur l'approbation des produits pharmaceutiques, qui y ressemble un peu. Dans ce domaine, l'intention était claire; il fallait un processus absolu. Pourtant, nous avons reconnu qu'il faut parfois approuver un médicament avant l'achèvement complet de toutes les étapes pour le bien de l'humanité dans le cadre du programme de médicaments d'urgence. J'en suis très conscient, car j'ai inventé un médicament qui a été distribué dans le cadre de ce programme.

J'ai également siégé à la Commission de contrôle de l'énergie atomique, et je sais que nous avons tenté, au fil du temps, de transformer le processus de réglementation en une situation technologique complexe. Néanmoins, ces efforts comportent des niveaux relatifs de risque. Selon moi, s'il est possible que la loi offre des avantages aux êtres humains sans aggraver le risque, d'une manière à peu près semblable à mon exemple du domaine pharmaceutique, j'espère que nous allons tenter de trouver cette voie. Il s'agit d'une question qui touche des gens se trouvant dans une situation à risque élevé qui ont besoin des avantages de ces isotopes. Je sais bien que cela ne résout pas la question du libellé que vous devez régler, mais j'en parle du point de vue de la manière d'obtenir une interprétation finale.

**M. Bernhardt :** Il est possible de demander une modification à la loi, même si c'est seulement pour la clarifier. Une pareille stratégie pourrait être adoptée.

**M. Lee :** Nous cherchons un moyen d'obtenir par écrit, pour les dossiers du comité, une justification raisonnable pour les instructions. Si le ministère réussit à reformuler sa réponse pour qu'elle respecte la loi, nous pourrions en rester là et ne pas proposer de modification. Nous devrions continuer de correspondre avec le ministère afin de voir s'il peut répondre à notre préoccupation.

**M. Saxton :** J'aimerais une précision. Entendons-nous réécrire au chef des Affaires parlementaires de la Direction de la coordination et planification stratégique de Ressources naturelles Canada?

**M. Bernhardt :** Oui.

**M. Saxton :** À ce moment-là, le chef intérimaire était Jeff Wilson, si je ne m'abuse.

**M. Bernhardt :** Je crois qu'il est toujours la personne-ressource pour ce dossier.

**M. Saxton :** Nous allons continuer de correspondre avec la personne qui occupe le même poste.

**M. Lee :** J'aimerais que l'organisme remette cette question dans les mains d'un adjoint juridique très compétent. Je ne tiens pas à ce que notre conseiller juridique, qui est hautement qualifié,

person who might not have had that type of experience. It is important that the agency turn this item over to someone who has the ability to dialogue with our counsel, one on one. Counsel should keep his eye on that item. Otherwise, it will go sideways for another six months.

**Mr. Comartin:** I have a question and a comment about the correspondence.

Is there any other material that you have not looked at that might counter what happened at committee?

With regards to the letter, we have to communicate to the minister our concern that unless they can come up with a rational, logical explanation why we should allow this directive, we will have to seek an amendment. The committee is seeking some methodology to avoid that course. We can communicate the concern you have heard from the senator and Mr. Lee in that regard. I think you have to express our concern about setting a precedent and ignoring what is — from what you have given us so far — clear evidentiary material that the intent was the opposite of what this directive will accomplish.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** That approach sounds reasonable. Are we in agreement on the point that we express our concern? To avoid an amendment, we expect a more precise response on the directive.

**Mr. Saxton:** However, the letter will be sent to this person still?

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Yes.

**Mr. Bernhardt:** That is the usual practice of the committee following the meeting. In this case, we are dealing with departmental officials. That letter would come from counsel. At some point if it is kicked upstairs to the minister, which the committee does as the next level if it is not satisfied with the way things have gone between counsel and the officials, the chairman would write directly to the minister. That course of action is taken routinely as the next level of discussion, as it were.

**Mr. Comartin:** Back to my initial question, is there any other material we can look at to see if we can have a counter-interpretation?

[Translation]

**Mr. Rousseau:** Mr. Chair, when we initially examined the file, we wanted to see how the commission had interpreted its mandate over the years. As you know, regulations and regulatory amendments come with an impact assessment summary. In the case of each of these summaries, the Commission approached the issue by asking what was the best possible standard available in the world to protect Canadians from the risks associated with nuclear activities. Basically, that was the question that the Commission was asking itself and the basis for its adopting or

dialogue avec un fonctionnaire qui n'a peut-être pas connu ce genre d'expérience. Il importe que l'organisme délègue ce dossier à une personne qui a la capacité de dialoguer avec notre conseiller juridique dans un entretien particulier. Le conseiller juridique devrait surveiller ce dossier, sinon il n'avancera pas pendant six autres mois.

**M. Comartin :** J'ai une question et une observation en ce qui a trait à la correspondance.

Existe-t-il des documents que vous n'avez pas examinés et qui s'opposeraient à ce qui s'est passé en comité?

En ce qui concerne la lettre, nous devons aviser le ministre qu'à moins que le ministère réussisse à présenter une explication logique et rationnelle des raisons pour lesquelles nous devrions permettre les instructions, nous aurons à demander une modification. Le comité cherche un moyen d'éviter de prendre une telle mesure. Nous pouvons leur faire part de la préoccupation soulevée par le sénateur et par M. Lee à ce sujet. Selon moi, il faut que vous exprimiez notre inquiétude de créer un précédent et d'ignorer des preuves évidentes — selon ce que vous nous avez présenté jusqu'à maintenant — que ce que les instructions accompliront est en fait le contraire de l'intention originale.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Cette démarche me semble raisonnable. Sommes-nous d'accord avec le fait d'exprimer notre préoccupation? Pour éviter une modification, nous nous attendons à recevoir une réponse plus précise sur les instructions.

**M. Saxton :** Toutefois, la lettre sera toujours envoyée à la même personne?

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Oui.

**M. Bernhardt :** C'est la manière dont le comité procède habituellement à la suite de la séance. Dans le cas présent, nous travaillons avec des agents du ministère; c'est donc le conseiller juridique qui enverrait la lettre. Si nous en venons au point où la lettre doit être envoyée au ministre — c'est la prochaine étape que le comité entreprend s'il n'est pas satisfait de ce qui s'est produit entre le conseiller juridique et les agents —, c'est le président qui écrit directement au ministre. En fait, cette mesure sert souvent d'étape suivante de la discussion.

**M. Comartin :** Pour revenir à ma question initiale, y a-t-il d'autres éléments que nous pouvons étudier pour voir s'il est possible d'avoir une interprétation contraire?

[Français]

**M. Rousseau :** Monsieur le président, quand nous avons étudié le dossier pour la première fois, nous avons voulu voir comment la commission elle-même avait, au cours des années, interprété son mandat. Comme vous le savez, chaque Règlement et chaque modification à un Règlement est accompagné d'un résumé de l'étude d'impact de la Réglementation. Dans chacun de ces résumés, la façon dont la commission abordait la question était de savoir quelle est la meilleure norme disponible dans le monde pour protéger les Canadiens contre les risques associés à l'activité



amending the Regulations.

In some respects, this confirmed to us that our interpretation of the directive was correct. As the General Counsel pointed out, Parliament had released a statement at the time the bill was under consideration and based on the studies done by the Commission, it decided which regulations to adopt. Its approach was consistent, that is it tried to come up with a standard that would protect Canadians from nuclear activities. Therefore, its approach was consistent with the one being suggested here this morning.

**Mr. Comartin:** Thank you.

**SOR/96-484 — RADIOCOMMUNICATION REGULATIONS**

**SOR/98-437 — REGULATIONS AMENDING THE RADIOCOMMUNICATION REGULATIONS**

**SOR/99-107 — REGULATIONS AMENDING THE RADIOCOMMUNICATION REGULATIONS**

**SOR/2001-533 — REGULATIONS AMENDING THE RADIOCOMMUNICATION REGULATIONS**

*(For text of documents, see Appendix G, p. 11G:1)*

**Mr. Rousseau:** Mr. Chair, this is a rather large file. As we can see from the note prepared for the committee, the Radiocommunication Regulations replaced three regulations that the committee has commented on over the years. All of the details as to the nature of these comments and the various amendments made in response to the comments, including an amendment to the Radiocommunication Act, are described in the comment accompanying the file which appears after the note.

The files pertaining to the three regulations that were replaced can be closed.

The Department and committee counsel exchanged letters about the new Regulations. Twelve points were raised in a letter dated August 8, 2005.

Amendments were promised in the case of points 7 and 12. The minister was looking into possible amendments in the case of point 7.

With respect to point 4, the minister was also looking into the problem identified and will advise us of the solution retained. It would be advisable to inquire of the department as to whether any decisions have been made.

In the opinion of committee counsel, the responses given to points 1, 5, 9 and 10 are satisfactory, but unsatisfactory in the case of points 2, 3, 6, 8 and 11.

Regarding point 2, subsection 14(2) of the Regulations states that every subscriber to the services and lessee of radio apparatus of a radiocommunication service shall, and I quote: "comply with the terms and conditions of its radio licence that are applicable to

nucléaire. C'était essentiellement cela la question que la commission se posait et sur laquelle elle se fondait pour adopter ou modifier un Règlement.

Dans ce sens, cela nous donnait une confirmation que l'interprétation qu'on avait de la directive était la bonne. Il y avait, comme le signalait le conseiller juridique principal, cette déclaration au Parlement au moment de l'étude du projet de loi et, globalement, à travers l'ensemble des études que la commission a faites pour décider quelle Réglementation adopter. Il y avait toujours la même approche, qui était de trouver une norme qui protégeait les Canadiens des dangers de l'exercice de cette activité. Donc cela allait directement dans le sens suggéré ce matin.

**M. Comartin :** Merci.

**DORS 96-484 — RÈGLEMENT SUR LA RADIOCOMMUNICATION**

**DORS/98-437 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA RADIOCOMMUNICATION**

**DORS/99-107 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA RADIOCOMMUNICATION**

**DORS/2001-533 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA RADIOCOMMUNICATION**

*(Le texte des documents figure à l'annexe G, p. 11G:49)*

**M. Rousseau :** Monsieur le président, nous abordons là un gros dossier. Comme la note préparée pour le comité l'indique, le Règlement sur la radiocommunication a remplacé trois Règlements à propos desquels le comité avait fait des remarques au cours des années. Tous les détails concernant la nature des remarques faites par le comité et les diverses modifications apportées pour y donner suite, dont une modification à la Loi sur les radiocommunications, sont décrits dans le commentaire qui accompagne ce dossier et qui se trouve après la note.

Les dossiers relatifs aux trois Règlements qui ont été remplacés peuvent être fermés.

Le nouveau Règlement fait l'objet d'un échange de correspondance entre le ministère et les conseillers du comité. Douze points ont été soulevés dans la lettre du 8 août 2005.

Des modifications ont été promises aux points 7 et 12. Le ministre étudie les modifications possibles pour ce qui est du point 7.

Au point 4, le ministère étudie aussi le problème soulevé et nous informera de la solution retenue. Il conviendrait de demander au ministère si ces décisions ont été prises.

Selon les conseillers du comité, les réponses fournies aux points 1, 5, 9 et 10 sont satisfaisantes, mais ne le sont pas pour ce qui est des points 2, 3, 6, 8 et 11.

Au point 2, l'article 14(2) du Règlement prévoit que l'abonné des services et le preneur à bail des appareils radio du fournisseur de service radio, je cite le Règlement : « sont tenus de se conformer aux conditions de la licence du fournisseur de service

those subscribers or lessees". It is the type of regulatory provision that the committee recommended be removed when it examined the Ontario Fishery Regulations, 1989.

As explained in detail in the note, subsection 14(2) of the Regulations is unnecessary in that it constitutes either an attempt to make non-compliance with a contract liable to a fine or imprisonment without a clear regulatory power to that effect, or an attempt to make conditions applicable to the subscriber which are not prescribed by regulations, without a clear enabling provision to that effect. In light of the explanations provided by the department on the nature of this provision, subsection 14(2) should be removed.

Point 3 concerns sections 15, 15(1), 15(2) and 16 of the Regulations. Pursuant to paragraph 14(1)(a) of the Act, it is prohibited without a communications authorization and without respecting its conditions to install, operate or possess radio apparatus other than apparatus exempted pursuant to regulations made under paragraph 6(1)(m) of the Act. This provision states that the Governor-in-Council may make regulations prescribing radio apparatus or any class thereof, that is exempt, either absolutely or subject to prescribed qualifications from the application of subsection 4(1).

Section 15 of the Regulations, like the other provisions mentioned, is supposed to be an exercise of this power to exempt certain apparatus. Pursuant to this provision, radio apparatus that meets a standard set out in the *Licence Exempt Radio Apparatus Standards List*, as amended from time to time, published by the Department of Industry, is exempt from the application of subsection 4(1) of the Act in respect of a radio licence.

In summary, when the department decides to publish a standard, in so doing it decides that an apparatus will be exempted. The minister is therefore exercising the power to exempt that Parliament has delegated to the Governor-in-Council. The committee encountered the same provision when it examined the Telecommunications Apparatus Regulations. The minister undertook to request an amendment to the Telecommunications Act. The same solution should apply in this case.

The problem raised in point 6 concerns the fact that Parliament has granted the minister the discretionary power to suspend or cancel certain authorizations. Conversely, pursuant to the Regulations, the minister is under the obligation in certain instances to either suspend or revoke these authorizations. No provision in the Act clearly gives the Governor-in-Council the power to make regulations concerning the suspension or cancellation of radiocommunication authorizations.

The department has indicated that it is examining possible amendments to section 29 of the Regulations. It might be a good idea to request a status report.

Regarding the other two provisions in the Regulations, as explained in the note, committee counsel is of the opinion that there is no regulatory authority for adopting them. Furthermore, their usefulness is questionable and they can be viewed as

radio auquel ils sont assujettis ». C'est le type de disposition réglementaire à propos duquel le comité a recommandé le désaveu lorsqu'il a examiné le Règlement de pêche de l'Ontario de 1989.

Comme cela est expliqué en détail dans la note, ici l'article 14(2) est soit inutile, soit il constitue, sans pouvoir réglementaire clair à cet effet, une tentative de rendre punissable d'une amende et d'une peine de prison le défaut de respecter un contrat, soit il constitue une tentative d'assujettir l'abonné à des conditions qui ne sont pas fixées par Règlement, toujours sans habilitation claire à cet effet. Compte tenu des explications fournies par le ministère sur la nature de cette disposition, l'article 14(2) devrait être supprimé.

Le point 3 concerne les articles 15, 15(1), 15(2) et 16 du Règlement. Aux termes de l'article 4(1)a) de la loi, il est interdit, sans une autorisation de communication et sans en respecter les conditions, d'installer, de faire fonctionner ou posséder un appareil radio autre qu'un appareil exempté au titre d'un Règlement pris en application de l'article 6(1)m) de la loi. Ce dernier énonce que le gouverneur en conseil peut, par Règlement, soustraire éventuellement, aux conditions qu'il fixe, certains appareils radio ou catégories de ceux-ci à l'application du paragraphe 4(1).

L'article 15 du Règlement, comme les autres dispositions mentionnées, est censé être un exercice de ce pouvoir de soustraire certains appareils. Cet article énonce que tout appareil radio qui fait l'objet d'une norme figurant dans la liste des normes applicables au matériel radio exempté de licence, avec ses modifications successives, publiée par le ministère de l'Industrie, et qui satisfait à cette norme est soustrait à l'application du paragraphe 4(1) de la loi en ce qui concerne la licence radio.

En résumé, quand le ministère décide de publier une norme, il décide par le fait même qu'un appareil sera exempté. Le ministre exerce donc le pouvoir d'exemption que le Parlement a délégué au gouverneur en conseil. Le comité a rencontré le même dispositif quand il a examiné le Règlement sur les appareils de télécommunication. Le ministre s'est engagé à demander une modification à la Loi sur les télécommunications. La même solution devrait prévaloir dans ce cas-ci.

Au point 6, le problème est que le Parlement a donné au ministre le pouvoir discrétionnaire de suspendre ou d'annuler certains documents. Le Règlement, en revanche, oblige le ministre dans certain cas à les suspendre ou à les abroger. Aucune disposition de la loi ne donne clairement au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des Règlements concernant la suspension ou l'annulation de ces documents.

Dans le cas de l'article 29 du Règlement, le ministère a indiqué qu'il étudie les modifications possibles. Il faudrait lui demander où en sont les choses.

Pour ce qui est des deux autres articles du Règlement, comme cela est expliqué dans la note, il n'y a, de l'avis des conseillers du comité, aucun pouvoir réglementaire permettant leur adoption. De plus, on peut mettre en doute leur utilité et aussi les considérer



attempts to amend the legislation through regulation which, in the absence of a clear enabling provision to that effect, makes them illegal regulatory provisions that should be revoked.

Point 8 concerns section 32 of the Regulations which stated that a person may only operate radio apparatus to transmit a signal which does not contain profane or obscene radiocommunications.

In light of the Supreme Court of Canada case law, in particular in *R. v. Butler*, one may doubt the compatibility of subsection 32(1) of the Regulations with subsection 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which protects the freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication. As mentioned in the note, the problem the department faces is that there are a very large number of users. In order to solve that problem, it chooses to forbid any signal containing profane or obscene radiocommunications. It is thus attempting to settle its technical problem with a solution that constitutes an infringement on rights and freedoms. This can hardly be considered a restriction that is justified under the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

For the reasons stated in the note, it would be appropriate to write back to the department about the difficulty justifying subsection 32 (1) of the Regulations.

Finally, regarding point 11, given the department's response, one might be inclined to think that it misunderstood the problem raised. Pursuant to subsection 53(2) of the Regulations, no person shall operate radio apparatus contrary to an order made under subsection 52(1). The issue is knowing why the interdiction in subsection 53(2) only applies to radio apparatus if the minister may, pursuant to subsection 52(1) issue an order concerning not only radio apparatus, but also interference-causing equipment and radio-sensitive equipment. I think it would be appropriate to write back to the department.

If the committee has no objections, counsel will write back regarding those points raised for which no satisfactory solution was found and request a status report on the points under consideration and the promised amendments.

**Senator Hervieux-Payette:** Has any progress been made since 2005 or 2006? You are talking about issues that have yet to be resolved. However, 50 per cent of the problem has been settled. I merely want to know what progress has been made over the past four years.

**Mr. Rousseau:** You are right in that some satisfactory responses have been received and some amendments have been promised. Some points are under consideration. Now we need to find out if any decisions have been made. There are still five outstanding issues, but this is a complex file and historically, with respect to these Regulations, there have been numerous letters exchanged with the departments. In my opinion, things are progressing more or less normally.

comme des tentatives de modifier la loi par voie réglementaire, ce qui, en l'absence d'une habilitation législative claire à cet effet, en fait des dispositions réglementaires illégales qui devraient être supprimées.

Au point 8, l'article 32 du Règlement énonce qu'une personne ne peut faire fonctionner un appareil radio que pour émettre un signal ne contenant pas de radiocommunications blasphématoires ou obscènes.

Compte tenu de la jurisprudence de la Cour suprême, notamment dans l'affaire *R. c. Butler*, on peut douter de la compatibilité de l'article 32(1) du Règlement avec l'article 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés, qui protège la liberté de pensée, de croyance, d'opinion, d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens d'expression. Comme le démontre la correspondance, le problème auquel fait face le ministère est qu'il y a un très grand nombre d'utilisateurs. Pour solutionner ce problème, il choisit de ne permettre aucun signal contenant des radiocommunications blasphématoires ou obscènes. Il tente donc de régler son problème technique avec une solution qui constitue un empiètement sur les droits et libertés. Cela peut difficilement être considéré comme une restriction justifiée au sens de la Charte canadienne des droits et libertés.

Pour les raisons mentionnées dans la note, il conviendrait de réécrire au ministère à propos de la difficulté de justifier l'article 32(1) du Règlement.

Finalement, au point 11, la réponse du ministère permet de penser que celui-ci comprend peut-être mal le problème signalé. L'article 53(2) du Règlement décrète qu'il est interdit de faire fonctionner un appareil radio contrairement à l'ordre donné en vertu de l'article 52(1) du Règlement. La question est de savoir pourquoi l'interdiction de l'article 53(2) ne s'applique qu'à un appareil radio si le ministre peut, en vertu de l'article 52(1), émettre un ordre interdisant de faire fonctionner non seulement un appareil radio mais aussi du matériel brouilleur et du matériel radiosensible. Il conviendrait de réécrire au ministère.

Si le comité est d'accord, les conseillers vont réécrire au sujet des points sur lesquels la correspondance n'a pas permis d'en arriver à une solution acceptable, et pour demander quels progrès ont été faits quant aux points à l'étude et aux modifications promises.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Est-ce qu'on a fait des progrès depuis 2005, 2006? Ce que vous soulignez aujourd'hui, c'est ce qui n'a pas été réglé, mais il y a déjà 50 p. 100 du problème qui est réglé. Je veux juste savoir la progression depuis quatre ans.

**M. Rousseau :** Vous n'avez pas tort, il y a quand même eu des réponses satisfaisantes, des promesses de modification; des points sont à l'étude sur lesquels il faudrait maintenant s'informer pour savoir si des décisions ont été prises. Finalement, il y a cinq points sur lesquels cela achoppe encore, mais je pense que c'est un dossier complexe, ce sont des Règlements pour lesquels, traditionnellement, on a eu beaucoup d'échanges épistolaire avec les ministères. Les choses se passent, à mon avis, à peu près normalement.

**Mr. Asselin:** You are not talking about radio communications?

**Mr. Rousseau:** No, we have always exchanged letters.

**Senator Hervieux-Payette:** I agree that counsel should write back and ask that the remaining problems be corrected, emphasizing all the while that we greatly appreciate everything they have done so far but that after four years, the problems should be resolved once and for all.

**Mr. Rousseau:** Fine.

[English]

**Mr. Lee:** The agenda this morning on this file makes it seem like one tree probably gave its life so we could have all this paper before us. I am sorry to reuse the phrase, but the file also looks like a “target-rich environment.” There is a lot of potential ultra vires illegality in this item. It touches on Charter issues, as well. Although the department says these issues are all broadcast technical issues and we should not worry about them, someone must be the traffic cop out there.

I think Mr. Rousseau might understate the significance. The thickness of the file is a testament to a number of issues. Perhaps the department should know that we would like to have it cleaned up, particularly the more egregious legal issues involving illegality and Charter issues.

Can we move it up the totem pole, so the department knows we are serious? I realize the correspondence must still go back and forth to gain clarity on their position, but I do not want this item to sit around for another two years.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** When you say move it “up the totem pole,” where do you suggest it be directed?

**Mr. Lee:** If I were a bureaucrat and I received a letter and paper about three-quarters of an inch, that information would take me at least half a year to go through. I do not want the department to fall back into that attitude.

There are so many issues here. Perhaps we should break the file up into smaller files. I am only joking. However, can we bring it back sooner or look for a reply from the department more quickly? I could say: Get clarification on everything in 60 days and come back to us. That is one way to do it. If colleagues want to do that, we can ask counsel to take that approach.

[Translation]

**Mr. Rousseau:** It is certainly possible to ask the department to proceed more quickly — 60 days — as noted.

**M. Asselin :** Vous ne parlez pas par radio?

**M. Rousseau :** Non, toujours par écrit.

**Le sénateur Hervieux-Payette :** Pour ma part, je suis d'accord pour que vous interveniez pour corriger ce qu'il reste, en disant que nous apprécions beaucoup ce qu'ils ont fait à ce jour, mais que, après quatre ans, on pourrait peut-être avoir une solution de tout l'ensemble du problème.

**M. Rousseau :** D'accord.

[Traduction]

**M. Lee :** Le programme de ce matin en ce qui concerne ce dossier donne l'impression qu'un arbre a dû être sacrifié pour que nous puissions avoir tout ce papier devant nous. Je suis désolé de réutiliser la phrase, mais le dossier ressemble aussi à une « zone riche en cibles ». En outre, il offre de nombreuses possibilités de prendre des mesures illégales ultra vires et il touche des questions liées à la Charte. Le ministère a beau déclarer que ce sont des questions techniques liées à la radiodiffusion dont nous ne devrions pas nous soucier, il faut bien que quelqu'un fasse la police dans tout cela.

Je pense que M. Rousseau en diminue peut-être l'importance. L'épaisseur du dossier témoigne du nombre de problèmes qu'il contient. Peut-être devrions-nous informer le ministère que nous aimerions qu'il y mette de l'ordre, surtout sur le plan des questions juridiques les plus graves qui contiennent un aspect illégal ou lié à la Charte.

Pouvons-nous le transmettre au prochain échelon afin de montrer au ministère que nous sommes sérieux? Je comprends qu'il doit toujours y avoir un va-et-vient de communications pour que nous saisissons mieux leur position, mais je ne veux pas que ce dossier traîne pendant deux autres années.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Lorsque vous dites « le faire passer au prochain échelon », à qui suggérez-vous que nous le transmettions?

**M. Lee :** Si j'étais bureaucrate et que je recevais une lettre et un document d'une épaisseur d'environ trois quarts de pouce, il me faudrait au moins six mois pour parcourir toute l'information. Je ne veux pas que le ministère adopte encore une fois une telle attitude.

Le dossier contient tellement de questions. Peut-être devrions-nous le diviser en plus petits dossiers. C'est une blague. Toutefois, pouvons-nous attendre moins longtemps avant d'y revenir ou demander au ministère de répondre plus rapidement? Je pourrais dire : prenez 60 jours pour tout préciser et pour nous répondre. C'est là une des manières dont nous pourrions procéder. Si mes collègues sont d'accord, nous pourrions demander au conseiller juridique de procéder ainsi.

[Français]

**M. Rousseau :** Il est certainement possible de demander au ministère de faire plus vite — 60 jours — c'est bien noté.



*[English]*

**Mr. Galipeau:** I want to speak to point 7 for a minute. Regarding the advice we are receiving here, I want to know what direction they are headed and I want them to know in what direction I want to go.

The last line talks about “thus taking away the benefits of the spectrum to younger family users.” This is not about taking away benefits. This is strictly about the protection of minors and that is the angle under which I would like this to be considered. That is my only comment.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** We will take that into account in the response. Thank you. Is there anything else?

**SOR/98-159 — MOTOR VEHICLE RESTRAINT SYSTEMS AND BOOSTER CUSHIONS SAFETY REGULATIONS**

*(For text of documents, see Appendix H, p. 11H:1)*

**Mr. Bernhardt:** Following the committee’s initial consideration of this instrument, five points were pursued further. Using the numbering in the correspondence, there are amendments promised to address points 8, 9 and 13. These amendments have now been made, as have the other previously promised amendments in connection with the regulations.

That leaves points 14 and 25. On point 14, under the terms of the authorization document set out in Schedule 1, a company can use and apply the national safety mark only at the specified premises set out in the authorization. Apparently, this is not the intent. The department has undertaken to amend the form and this amendment is being followed-up in connection with other related amendments to related regulations that, I believe, were before the committee two meetings ago.

That leaves only point 25. On this point, the department is continuing to claim that requirements that certain parts of restraint systems have no corrosion that can be transferred to the occupant or occupant’s clothing, and that the parts be colour-fast and non-staining, are for the purpose of reducing the risk of death, injury or property damage from vehicle use. It is claimed this is because, if seatbelts damage people’s clothing, people will be less inclined to use the seatbelts.

We have seen this argument elsewhere and the committee has taken the view that these sorts of requirements have nothing to do with the safety of the equipment, as such. Therefore, the authority for them is doubtful.

In short the issue before the committee this morning is whether it is still of the view that requirements that prevent seatbelts from damaging clothing can be characterized as safety requirements. To date, the committee has said they cannot.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Do members have any questions or comments?

*[Traduction]*

**M. Galipeau :** Je veux aborder brièvement le point 7. Au sujet des conseils que nous recevons à cet égard, j’aimerais savoir dans quelle direction ils s’en vont, et j’aimerais qu’ils sachent dans quelle direction je veux aller.

La dernière ligne parle de « supprimer ainsi les avantages du spectre pour les plus jeunes utilisateurs de la famille. » Il n’est pas question ici de supprimer des avantages. Il est uniquement question de protéger les mineurs, et c’est l’angle sous lequel j’aimerais que la question soit examinée. C’est tout ce que je voulais dire.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Nous en tiendrons compte dans la réponse. Merci. Y a-t-il autre chose?

**DORS/98-159 — RÈGLEMENT SUR LA SÉCURITÉ DES ENSEMBLES DE RETENUE ET DES COUSSINS D’APPOINT (VÉHICULES AUTOMOBILES)**

*(Le texte des documents figure à l’annexe H, p. 11H:8)*

**M. Bernhardt :** À la suite de l’étude initiale de cet instrument, cinq points ont été examinés plus en détail. Le ministère s’est engagé à apporter des modifications pour répondre aux points 8, 9 et 13, selon le numérotage employé dans la correspondance. Ces modifications ont maintenant été faites, tout comme les autres modifications qu’on avait déjà promis d’apporter au règlement.

Il reste donc les points 14 et 25. Le point 14 souligne le fait qu’aux termes de l’autorisation prévue à l’annexe 1, une entreprise peut utiliser et apposer la marque nationale de sécurité seulement dans les locaux qui y sont précisés. Il semblerait que là n’est pas l’intention. Le ministère a entrepris de modifier le libellé, et des modifications seront aussi apportées à des règlements connexes que le comité a étudiés, je crois, il y a deux séances.

Il reste donc seulement le point 25. À cet égard, le ministère continue à affirmer que les exigences en matière de protection contre la corrosion de certaines parties des ensembles de retenue, corrosion pouvant se déposer sur l’occupant ou sur ses vêtements, ainsi qu’en matière de couleur qui doit se conserver et ne pas déteindre ou tacher visent à réduire le risque de décès, de blessures et de dommages matériels dus à l’utilisation d’un véhicule. Ils prétendent que ces exigences découlent du fait que si les ceintures de sécurité endommagent les vêtements, les gens seront plus réticents à les porter.

Ce n’est pas la première fois qu’on nous présente cet argument, et le comité est d’avis que les exigences du genre n’ont rien à voir avec la sûreté de l’équipement en tant que telle. On peut donc douter de l’autorité en la matière.

En bref, la question que le comité doit étudier ce matin, c’est s’il est d’avis que les exigences selon lesquelles les ceintures de sécurité ne doivent pas endommager les vêtements peuvent être qualifiées d’exigences de sécurité. Jusqu’à maintenant, le comité a maintenu qu’elles ne le peuvent pas.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Les membres ont-ils des questions ou des commentaires?

**Mr. Shory:** I believe we should write them again. Safety and security of infants and citizens, rather than clothing, should be the priority.

If they want to make more amendments about the cleanliness and safety of clothes as well, they are welcome to. However, we should write them back, emphasizing that we are concerned about the security and protection of the seat-belt wearers.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Are there any other comments or questions? Mr. Bernhardt will respond with that emphasis.

**Mr. Bernhardt:** We will try again.

**Mr. Lee:** Sorry, Mr. Chair, can I go back for a minute? When we finished off the last item, I think we asked counsel to run it up the flag pole again, to continue correspondence. I do not think we have given counsel anything additional to write beyond what was written the last time.

We may be setting up a perpetual motion machine here, where we write, they write back, we write and they write back. I think we should allow counsel to firm up in some way here. I am divided on the item myself; but from a strictly legal point of view, legislating about the taste of sugar or the damage that sugar might do to clothing is not necessarily a safety thing. I sympathize with counsel's predicament.

What message are we asking counsel to send? Is counsel clear on what he is to write back to the department now on that motor vehicle safety issue?

**Mr. Bernhardt:** We can make the argument again and convey that it remains the committee's view that these issues are not safety requirements.

**Mr. Lee:** Is there law elsewhere in our files that allow counsel to provide a little vignette that teaches — a teaching moment?

**Mr. Bernhardt:** We have another file where basically the same issue has arisen.

**Mr. Lee:** With the same department?

**Mr. Bernhardt:** Yes, it is another set of provisions dealing with restraint systems in another context where there are similar provisions. The argument has been raised there as well.

In fairness, each time the committee has gone back, it has gotten some satisfaction. The committee started with 25 points and ended up having to write back on five. We received promises on 4 of those points, and 23 of the 25 have in fact been made. One is being followed up in another file.

**M. Shory :** Je crois qu'il faudrait leur écrire à nouveau. Notre priorité devrait être la sûreté et la sécurité des bébés et des citoyens, et non celles des vêtements.

S'ils veulent aussi apporter des modifications au sujet de la propreté et de la sécurité des vêtements, ils sont libres de le faire. Toutefois, nous devrions leur réécrire pour mettre l'accent sur le fait que ce qui nous préoccupe, c'est la sécurité et la protection des personnes qui portent les ceintures de sécurité.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Avez-vous d'autres questions ou commentaires? M. Bernhardt va répondre en mettant l'accent sur ce point.

**M. Bernhardt :** Nous essayerons à nouveau.

**M. Lee :** Excusez-moi, monsieur le président, puis-je revenir en arrière un instant? Lorsque nous avons conclu le dernier point, je pense que nous avons demandé au conseiller juridique de refaire la proposition, de continuer à écrire. Je ne pense pas que nous lui ayons fourni des points supplémentaires à noter en plus de ceux que contenait la dernière lettre.

Nous sommes peut-être en train de déclencher un mouvement perpétuel : nous leur écrivons, ils nous répondent, nous leur écrivons à nouveau et ils nous répondent à nouveau. Je pense que nous devrions permettre au conseiller juridique d'intervenir de façon plus précise. Personnellement, je me sens partagé sur la question de l'article; toutefois, d'un point de vue strictement juridique, le fait de créer des lois sur le goût du sucre et sur les dommages causés aux vêtements par le sucre n'est pas nécessairement une question de sécurité. Je reconnais que le conseiller juridique se trouve dans une situation difficile.

Quel message demandons-nous au conseiller juridique d'envoyer? Sait-il exactement ce qu'il doit écrire maintenant au ministère sur cette question qui porte sur la sécurité des véhicules automobiles?

**M. Bernhardt :** Nous pouvons présenter l'argument à nouveau et faire savoir que le comité demeure d'avis qu'il ne s'agit pas là d'exigences de sécurité.

**M. Lee :** Nos dossiers contiennent-ils une loi qui permette au conseiller juridique de fournir une petite capsule informative — une minute d'apprentissage?

**M. Bernhardt :** Nous avons déjà abordé une question très semblable dans le cadre d'un autre dossier.

**M. Lee :** Avec le même ministère?

**M. Bernhardt :** Oui; il s'agit d'un autre ensemble de dispositions liées aux ensembles de retenue dans un autre contexte qui contient des dispositions semblables. L'argument a été présenté dans le cadre de cette mesure-là aussi.

Il faut noter, pour être juste, que chaque fois que le comité a communiqué avec le ministère, certaines de ses demandes ont été satisfaites. Le comité a d'abord soulevé 25 points et il a dû réécrire au sujet de seulement 5 d'entre eux. Nous avons reçu des promesses au sujet de 4 de ces points, et 23 des 25 promesses ont bel et bien été remplies. Il y en a aussi une qui sera accomplie dans le cadre d'un autre dossier.



Slowly but surely, we have whittled down the problems, and we are left with this one. In that sense, it may be worth going back one more time to have another try, and say the committee has considered the latest reply and it does not buy the argument. The next option is to write to the minister as opposed —

**Mr. Lee:** If the department adopted a regulation that said the manufacturer of a seat belt shall not do anything in that manufacturing process that would in the end reduce the propensity of a user to use the seat belt — it is a shotgun approach to public safety — would that be legal?

**Mr. Bernhardt:** It would be vague. That might be the objection. There is a matter of drawing a line, I suppose. Unfortunately, it falls to the committee to decide where that line is drawn.

On the one hand, if the regulation stated that “a seat belt shall be pretty colours,” and the response was, people like pretty colours so they will use the seat belt, and for that reason, requiring that they be pretty colours is a safety issue, the committee would say no.

**Mr. Lee:** I do not know about that.

**Mr. Bernhardt:** Maybe not.

**Mr. Lee:** Let us ask some of the female members of Parliament here; they care more about colours. I am sure that remark sounds sexist. I will stop there.

**Mr. Dreeshen:** In response, whether it is legal or not, there are enough excuses out there not to use seat belts. I think we should try to pin this issue down, state it as clearly as we possibly can and move on with it.

For these other excuses for example, maybe there is rust on the seat belt so that is the reason why someone was not wearing a seat belt and that person was in an accident, et cetera, I want us to do what we can to encourage people to use seat belts rather than coming up with lame excuses.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Is there anything else? Mr. Bernhardt, do you have a clear sense now of what we will write? Again, I realize you want to elevate it. I do not want to reopen the discussion, but are we clear?

**Mr. Lee:** Mr. Bernhardt is to seek from the department a clear linkage between safety and the content of the regulation. In the absence of that clear linkage, I do not think we can accept it as a valid regulation under that rubric. The department may well find a way to link safety to the colour of the seat belt. Let us see what they come up with.

**Mr. Shory:** I apologize for taking time, but I am trying to understand whether we are trying to compromise between the safety and the clothes here? What are we looking at? Is security not a primary purpose?

Lentement mais sûrement, nous avons éliminé les problèmes, et il n'en reste plus qu'un. Pour cette raison, il vaudrait peut-être la peine d'essayer une autre fois de leur écrire pour leur dire que le comité a examiné la dernière réponse et qu'il n'accepte pas l'argument. La prochaine option est d'écrire au ministre plutôt qu'à...

**M. Lee :** Si le ministère adoptait un règlement qui empêcherait les fabricants de ceintures de sécurité de faire, au cours du processus de fabrication, quelque chose qui aurait pour résultat de décourager les gens à porter leur ceinture de sécurité — c'est une façon tronquée d'aborder la sécurité publique —, est-ce que ce serait légal?

**M. Bernhardt :** Ce serait vague. C'est peut-être l'objection qu'on ferait à une telle disposition. Je présume que c'est une question de fixer la limite. Malheureusement, il revient au comité de décider où la fixer.

Pourtant, si le règlement disait que « la ceinture de sécurité doit être d'une belle couleur », et que la réponse était que les gens aiment les belles couleurs, ce qui veut dire qu'ils porteront leur ceinture de sécurité, et que, pour cette raison, l'exigence que les ceintures soient d'une belle couleur est une question de sécurité, le comité ne serait pas d'accord.

**M. Lee :** On ne le sait pas.

**M. Bernhardt :** Peut-être pas.

**M. Lee :** Demandons à certaines femmes du comité; les couleurs leur tiennent plus à cœur. Je suis certain que cette remarque semble sexiste; je vais m'arrêter là.

**M. Dreeshen :** Pour répondre à tout cela, que ce soit légal ou non, il existe assez d'excuses pour ne pas porter la ceinture de sécurité. Je pense que nous devrions tenter de définir la question le plus précisément possible et continuer à l'examiner.

En ce qui concerne les autres excuses — par exemple, peut-être qu'il y avait de la rouille sur une ceinture de sécurité, et c'est pour cette raison qu'une personne ne la portait pas, et cette personne a eu un accident, et ainsi de suite —, je veux que nous fassions notre possible pour encourager les gens à porter leur ceinture de sécurité et non à inventer de mauvaises excuses.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Y a-t-il autre chose? Monsieur Bernhardt, avez-vous maintenant une idée précise de ce que nous allons écrire? Encore une fois, je comprends que vous voulez transmettre la question au prochain échelon. Je ne veux pas rouvrir la discussion, mais est-ce clair?

**M. Lee :** M. Bernhardt doit demander au ministère un lien précis entre la sécurité et le contenu du règlement. En l'absence d'un lien précis, je ne pense pas que nous puissions accepter le règlement comme étant valide sous cette rubrique. Il se peut bien que le ministère réussisse à trouver un lien entre la sécurité et la couleur de la ceinture de sécurité. Attendons de voir ce qu'il trouvera.

**M. Shory :** Je m'excuse de prendre du temps, mais j'essaie de comprendre si nous tentons de faire un compromis entre la sécurité et les vêtements. Qu'étudions-nous en ce moment? La sécurité n'est-elle pas l'objectif principal?

**Mr. Bernhardt:** Exactly; and the authority that the regulation maker has here is to set safety standards for automobile parts, components and equipment. The regulation then says that seat belts must be colourfast and they should not have parts that will corrode and damage people's clothes.

In their interpretation, that is a safety standard. The question for the committee is whether it agrees with that argument or not. To date, it has not, but the question is, as always, on the table.

**Mr. Hoback:** I look at that corrosion — I put my farmer hat on here — and say corrosion is a safety hazard. If seat belts have any type of corrosion, it will weaken the belt or the fastening joint. It can even be separated from the possibility of staining a person's clothes. That is irrelevant in a lot of cases.

However, any type of corrosion can be perceived as a safety risk. Thus, they need to prevent it from happening. I think that is what they are trying to do here. If we voiced our letter in that context, maybe we would receive the reply we want.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Obviously, the focus is on safety. Let us not lose that focus in the process. If we are agreed, we will move on.

#### SOR/2003-105 — SEAWAY PROPERTY REGULATIONS

*(For text of document, see Appendix I, p. 111:1)*

**Mr. Bernhardt:** We have 19 points that were raised. A number of amendments were promised. As well, I suggest the response is satisfactory with regard to the third point.

There are eight remaining issues. These are all addressed in the note. To spare the committee pain, I am happy just to summarize any of those points or answer questions.

The majority of them concern the need for greater clarification. I will highlight two, however. The first is point 11, which concerns provisions that require compliance with directions issued by a manager or a person authorized by the manager.

The effect of these provisions is that contravention of a direction will amount to a contravention of the regulations, which is an offence. In other words, the provisions indirectly create offences by requiring people to obey administrative directions as if they were the law, and for contravention of which they could suffer penal consequences.

There may be a way around that situation in this case. The act does make it an offence to fail to comply with a reasonable requirement of an enforcement officer. One solution might be for

**M. Bernhardt :** Exactement, et, dans le cas présent, le pouvoir réglementaire du ministère lui permet d'établir des normes de sécurité portant sur les pièces, les composants et l'équipement liés aux véhicules automobiles. Le règlement dit que la couleur des ceintures de sécurité ne doit pas déteindre, et que les ceintures de sécurité ne devraient pas avoir de parties qui vont se corroder et endommager les vêtements des gens.

Selon leur interprétation, il s'agit d'une norme de sécurité. La question pour le comité est de savoir s'il est d'accord ou non avec cet argument. Jusqu'à présent, il ne l'a pas été, mais la question se pose toujours.

**M. Hoback :** Pour ce qui est de la corrosion — je parle en tant que cultivateur — je dis qu'elle présente un risque pour la sécurité. Si la corrosion, quel que soit son type, s'attaque à une ceinture de sécurité, elle l'affaiblira elle ou son dispositif de fixation. Ce point peut même être dissocié de la possibilité de tacher les vêtements. C'est sans importance dans bien des cas.

Toutefois, tout type de corrosion peut être perçu comme un risque pour la sécurité. Par conséquent, il faut la prévenir. Je crois que c'est ce qu'ils tentent de faire dans le cas présent. Si nous formulons notre lettre dans cette optique, peut-être que nous recevrons la réponse que nous voulons.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Manifestement, l'on se concentre sur la sécurité. Tâchons de ne pas perdre ce point de vue au cours du processus. Si nous sommes d'accord, passons au prochain point.

#### DORS/2003-105 — RÈGLEMENT SUR LES BIENS DE LA VOIE MARITIME

*(Le texte du document figure à l'annexe I, p. 111:23)*

**M. Bernhardt :** Nous avons 19 points qui ont été soulevés. On a promis d'effectuer un certain nombre de modifications. Par ailleurs, je suggère que la réponse qui se rapporte au troisième point est satisfaisante.

Il reste huit questions, et la note en traite. Pour le bien du comité, je serais heureux de simplement résumer n'importe lequel de ces points ou de répondre à des questions.

La majorité d'entre eux se rapportent au besoin d'apporter des précisions. Je vais toutefois en souligner deux. Le premier est le point 11, qui se rapporte à des dispositions qui requièrent la conformité aux instructions données par un gestionnaire ou par une personne autorisée à cette fin par le gestionnaire.

Ces dispositions feront en sorte que la contravention à une instruction équivaudra à une contravention au règlement, ce qui constitue une infraction. Autrement dit, les dispositions créent indirectement des infractions en exigeant que les personnes se plient à des instructions administratives comme si celles-ci avaient force de loi, et pour lesquelles elles pourraient subir des conséquences pénales en cas de contravention.

Il y a peut-être moyen de contourner cette situation dans le cas présent. La loi prévoit une infraction en cas de non-conformité à l'exigence raisonnable d'un agent d'exécution de la loi. Une



the manager or the manager's representative to be designated as an enforcement officer. Then the provisions in the regulations would not be needed and could be taken out.

At point 13, some amendments are promised as a partial solution. With respect to the concern raised in the first paragraph, the regulations authorize the manager to remove things from seaway property at the expense of the owner for reasons other than interference with navigation. This goes beyond the authority conferred in the parent act. The committee raised the same issue in connection with the Port Authorities Operations Regulations. A solution was arrived at in that case. That same remedy should be suggested to the seaway authority to resolve this issue. I suggest a further letter following up the points outlined in the note. I will be pleased to answer any questions on the other points.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Any questions or comments on the suggested resolution that Mr. Bernhardt has laid out in his memo for each of these points? Are members agreed?

**Hon. Members:** Agreed.

[Translation]

#### SOR32006-101 — TRAFFIC ON THE LAND SIDE OF AIRPORTS REGULATIONS

(For text of documents, see Appendix J, p. 11J:1)

**Mr. Rousseau:** Mr. Chair, this file contains a note and a comment drafted for the committee. The comment describes the amendments that have been made in response to the committee's comment about various related regulations. The note explains the correspondence concerning SOR/2006-102.

Counsel initially raised eight points in the letter dated October 23, 2006. The department responded in the letters dated May 23, 2007, July 22 and October 24, 2008. Amendments were promised with respect to points 1 through 4 and 8, and the appropriate corrective action has already been taken with respect to points 1 through 3 and 8, when SOR/2009-123 was passed. These regulations are also on today's agenda. For the reasons stated in the note, counsel is of the opinion that the response to point 6 is satisfactory.

The problem highlighted in point 7 concerns the incorporation by reference of documents with subsequent amendments. Absent an express grant of authority, recourse to this type of incorporation by reference should be seen to be an illegal subdelegation. The committee is following this matter closely and even discussed it again this morning. Barring a satisfactory solution within a reasonable period of time by way of draft legislation announced by the Minister of Justice, the department should agree to take timely corrective action on this matter. It would be appropriate to ask it to commit to taking such action.

solution pourrait être de désigner le gestionnaire ou son représentant comme agent d'exécution de la loi. Par conséquent, les dispositions du règlement ne seraient pas nécessaires et pourraient être retranchées.

Au point 13, on promet d'effectuer des modifications comme solution partielle. Pour ce qui est de la préoccupation soulevée dans le premier paragraphe, le règlement autorise le gestionnaire à faire enlever, aux frais du propriétaire, des objets sur les biens de la voie maritime pour des raisons autres que l'entrave à la navigation. Cela va au-delà des pouvoirs conférés par la loi cadre. Le comité a soulevé la même question en rapport avec le Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires. Dans ce cas-là, on a réussi à trouver une solution. On pourrait la suggérer à l'administration de la voie maritime pour qu'elle règle cette question. Je propose que l'on rédige une autre lettre pour faire le suivi des points énoncés dans la note. Je me ferai un plaisir de répondre à toute question au sujet des autres points.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Avez-vous des questions ou des commentaires sur la solution proposée que M. Bernhardt a décrite dans sa note pour chacun de ces points? Les membres sont-ils d'accord?

**Des voix :** D'accord.

[Français]

#### DORS/2006-102 — RÈGLEMENT SUR LA CIRCULATION DU CÔTÉ VILLE DES AÉROPORTS.

(Le texte des documents figure à l'annexe J, p. 11J:16)

**M. Rousseau :** Monsieur le président, dans ce dossier une note et un commentaire ont été préparés pour le comité. Le commentaire décrit les modifications qui ont été faites en réponse aux remarques du comité à propos de divers Règlements connexes. La note fait le point sur la correspondance concernant le DORS/ 2006-102.

À l'origine, les conseillers ont soulevé huit points dans la lettre du 23 octobre 2006. La réponse du ministère se trouve dans les lettres des 23 mai 2007, 22 juillet et 24 octobre 2008. Des modifications ont été promises aux points 1 à 4 ainsi que 8, et les corrections nécessaires ont déjà été effectués aux points 1 à 3, ainsi que 8, lors de l'adoption du DORS/2009-123, aussi à l'ordre du jour de cette réunion. Pour la raison mentionnée dans la note, les conseillers sont d'avis de la réponse au point 6 est satisfaisante.

Le point 7 concerne l'incorporation par renvoi de documents avec leurs modifications successives. Étant donné qu'il n'y a aucune habilitation autorisant clairement le recours à ce type d'incorporation, elle devrait être considérée comme une subdélégation illégale. C'est une question que le comité suit de très près et dont il a discuté encore ce matin. À défaut d'une solution satisfaisante dans un délai raisonnable par le biais du projet de loi annoncé par le ministre de la Justice, le ministère devrait s'engager à apporter une correction ponctuelle dans ce dossier-ci. Il conviendrait de lui demander de prendre un tel engagement.

Finally, in the opinion of committee counsel, the response to point 5 is unsatisfactory. Section 22 of the Regulations prescribes the fines and term of imprisonment to which persons are liable if they contravene a provision of the Regulations. Judging from the recommendation preceding the text of the Regulations, these were adopted pursuant to the regulatory authority that Parliament has delegated to the Governor-in-Council under sections 2 of the Government Property Traffic Act and 4.9 of the Aeronautics Act. Consequently, section 22 of the Regulations is *ultra vires* in as much as it stipulates that “any person who contravenes a provision of these Regulations” is liable to a fine, as prescribed.

The punishment set out in section 22 of the Regulations applies only to the provisions of the Regulations made under the Government Property Traffic Act and would not apply to regulations made under the Aeronautics Act. Therefore, in the opinion of committee counsel, these fines would not apply, for example, in the case of an offence under section 20 of the Regulations pursuant to which no person shall throw, deposit or leave any form of trash or garbage except in a container provided for that purpose.

The department acknowledged in a letter dated May 23, 2007 that only the provisions of regulations made under the Government Property Traffic Act may be subject to the fines prescribed in section 22. In the opinion of the department, all of the provisions of the Regulations were adopted pursuant to the Act, even those that pertain to animals at large and the deposit of trash and garbage, because this can present a danger and obstruct traffic. According to the department, section 4.9 of the Aeronautics Act was mentioned merely for the purpose of “erring on the side of caution . . . in the event the powers of the Government Property Traffic Act are deemed inadequate” with respect to the two provisions relating to animals and trash and garbage.

Unless one accepts the department lumping together animals at large, trash, garbage and traffic, this response does not appear to be very satisfactory. The mere fact that citing section 4.9 of the Aeronautics Act was deemed necessary shows that the department is not at all certain that opting to do this is justified.

Moreover, the department noted in its response that it can apply the Regulations either pursuant to the Aeronautics Act or the Government Property Traffic Act. A person who contravenes the Regulations is liable either to a fine as prescribed by Parliament in the Aeronautics Act or to the fines prescribed by the Governor-in-Council in the Regulations. This observation is surprising and the department should at the very least demonstrate that it is acting on the basis of a well-established legal principle. The department would also be well advised to show how it does not stand in contradiction to its statement that only the provisions of regulations made under the Government Property Traffic Act may be subject to the penalties prescribed in section 22.

Enfin, de l'avis des conseillers du comité, la réponse au point 5 est insatisfaisante. L'article 22 du Règlement prévoit les amendes et l'emprisonnement dont sont passibles les personnes qui contreviennent aux dispositions du Règlement. Si on se fie à la recommandation précédant le texte du Règlement, celui-ci a été adopté en vertu des pouvoirs Règlementaires que le Parlement a délégués au gouverneur en conseil aux termes des articles 2 de la Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État, et 4.9 de la Loi sur l'aéronautique. À l'article 7.3 de la Loi sur l'aéronautique, le Parlement a prévu les peines dont sont passibles les personnes qui contreviennent aux Règlements pris en vertu de l'article 4.9 de cette loi. Par conséquent, l'article 22 du Règlement est *ultra vires* dans la mesure où il énonce que « toute personne qui enfreint les dispositions du présent Règlement » est passible des peines qui y sont prévues.

En effet, les peines prévues à l'article 22 du Règlement ne peuvent s'appliquer qu'aux dispositions du Règlement prises en vertu de la Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État et non aux Règlements pris en vertu de la Loi sur l'aéronautique. Ainsi, de l'avis des conseillers, ces peines ne s'appliqueraient pas, par exemple, dans le cas d'infraction aux articles 20 du Règlement aux termes duquel il est interdit de jeter, de déposer, de laisser, sous quelque forme que ce soit, des rebuts ou des déchets, sauf dans les poubelles prévues à cette fin.

Dans la lettre du 23 mai 2007, le ministère convient que seules les dispositions d'un Règlement pris en vertu de la Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État peuvent être assujetties à des peines prescrites à l'article 22. Selon lui, toutes les dispositions du Règlement ont été adoptées en vertu cette loi, même celles qui concernent les animaux en liberté et le dépôt de rebuts ou déchets parce que, d'après le ministère, cela peut constituer un danger et nuire à la circulation. Selon le ministère, l'article 4.9 de la Loi sur l'aéronautique n'aurait été cité, je cite le ministère, « que par excès de prudence, au cas où les pouvoirs relatifs de la Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État seraient jugés insuffisants » en ce qui a trait aux deux dispositions relatives aux animaux et aux rebuts et déchets.

À moins d'accepter cet amalgame fait par le ministère entre animaux errants, rebuts, déchets et circulation, cette réponse ne paraît pas très satisfaisante. Le simple fait que l'on ait senti le besoin de citer l'article 4.9 de la Loi sur l'aéronautique montre que le ministère lui-même est loin d'être certain que cet amalgame soit justifié.

Le ministère écrit, d'autre part, qu'il a le choix d'appliquer le Règlement soit en vertu de la Loi sur l'aéronautique, soit en vertu de la Loi sur la circulation sur les terrains de l'État. Toute infraction au Règlement pourrait être punie soit des peines prévues par le Parlement dans la Loi sur l'aéronautique, soit des peines prévues par le gouverneur en conseil dans le Règlement. Cette proposition est surprenante, et le ministère devrait à tout le moins démontrer qu'elle repose sur un principe de droit bien établi. Il conviendrait que le ministère explique aussi comment cela n'est pas en contradiction avec son énoncé selon lequel seuls les dispositions des Règlements pris en vertu de la Loi sur la circulation sur les terrains de l'État peuvent être assujetties aux peines prescrites à l'article 22.



If the committee agrees, counsel will write to the department about points 4, 5 and 7.

**Hon. Members:** Agreed.

**SOR/206-239 — REGULATIONS AMENDING THE METAL MINING EFFLUENT REGULATIONS**

*(For text of documents, see Appendix K, p. 11K:1)*

**Mr. Rousseau:** Mr. Chair, let me begin by pointing out that the adoption of SOR/206-239 has resulted, as noted in the comment drafted for the committee, in the correction of six drafting problems in the Regulations. As for SOR/206-239 itself, the letter sent by committee counsel on March 12, 2008 raised four points. Amendments were promised with respect to points 1, 2 and 4. The committee needs to decide whether the response in the case of point 3 is satisfactory.

The concern raised in point 3 is that the Regulations impose no timeframe on the owner or operator of a mine to inform the minister that the compensation plan's purpose in offsetting the loss of fish habitat has not been achieved. Committee counsel wondered if it would be advisable to insist that the notice must be given without delay. In a letter dated October 17, 2008, the department responded that the Regulations did not need to be amended because, in its opinion, "it is very difficult, if not impossible, to determine precisely when the requirements intended to attain the objectives have not been met". One can think that even though it may be difficult to determine precisely when the requirements have not been met, that particular moment does necessarily exist. In any event, committee counsel were merely making a suggestion and since, pursuant to the Regulations, the compensation plan presented to the minister must specify a timeframe for implementation, one that would make it possible to attain the objectives set out in a reasonable timeframe, we can interpret this provision as implicitly setting a deadline. If that deadline cannot be met, then the minister must be informed.

If the committee is satisfied, counsel will write back to the department to inquire about the progress made in terms of making the promised amendments.

*[English]*

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Are there questions or comments? Are members agreed?

**Hon. Members:** Agreed.

**C.R.C.:c. 1486 — SMALL FISHING VESSEL INSPECTION REGULATIONS**

*(For text of document, see Appendix L, p. 11L:1)*

**Mr. Bernhardt:** A number of concerns were first identified in connection with these regulations in 1983. All the requested amendments to the regulations have been made. In addition, because the regulations incorporate by reference the department's standard numbered TP 127, that document was examined as part of the review of the regulations. Therein, a number of defects were noted as well.

Si le comité est d'accord, les conseillers vont écrire un ministère au sujet des points 4, 5 et 7.

**Des voix :** D'accord.

**DORS/ 2006-239 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES EFFLUENTS DES MINES DE MÉTAUX.**

*(Le texte des documents figure à l'annexe K, p. 11K:6)*

**M. Rousseau :** Monsieur le président, je signale tout d'abord que l'adoption du DORS/2006-239 a permis de corriger, comme le mentionne le commentaire préparé pour le comité, six problèmes de rédaction dans le Règlement. Pour ce qui est du DORS/2006-239 lui-même, la lettre envoyée par les conseillers du comité le 12 mars 2008, concerne quatre points. Des modifications ont été promises aux points 1, 2 et 4. Le comité doit décider si la réponse au point 3 est satisfaisante.

La préoccupation soulevée au point 3 est que le Règlement n'impose expressément aucun délai au propriétaire ou à l'exploitant minier pour informer le ministère que les objectifs d'un plan compensatoire pour contrebalancer la perte d'habitat du poisson n'ont pas été atteints. Les conseillers du comité ont voulu savoir s'il conviendrait d'imposer que cela soit fait sans délai. Dans la lettre du 17 octobre 2008, le ministère répond que non, puisque nous considérons, dit-il, « qu'il est très difficile sinon impossible de déterminer avec précision le moment où les exigences relatives aux atteintes des objectifs n'ont pas été rencontrées. » On peut penser que même s'il est difficile de déterminer le moment où les exigences n'ont pas été atteintes, un tel moment existe nécessairement. Quoiqu'il en soit, il s'agit d'une simple suggestion à l'origine par les conseillers du comité et comme, selon le Règlement, le plan compensatoire présenté au ministre doit comporter un délai pour la mise en œuvre du plan, lequel délai permet l'atteinte des objectifs prévus dans un délai raisonnable, on peut interpréter cette disposition comme fixant implicitement le respect d'un délai au-delà duquel il faut informer le ministre.

Si le comité est satisfait, les conseillers vont réécrire au ministère pour s'informer des progrès accomplis pour ce qui est des modifications promises.

*[Traduction]*

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Y a-t-il des questions ou des commentaires? Les membres sont-ils d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**C.R.C. c. 1486 — RÈGLEMENT SUR L'INSPECTION DES PETITS BATEAUX DE PÊCHE**

*(Le texte du document figure à l'annexe L, p. 11L:6)*

**M. Bernhardt :** Un certain nombre de préoccupations en rapport avec ce règlement ont d'abord été soulevées en 1983. Toutes les modifications demandées ont été apportées au règlement. Par ailleurs, parce que le règlement incorpore par renvoi la norme ministérielle TP 127, ce document a été étudié dans le cadre de l'examen du règlement. On a également noté un certain nombre d'erreurs à son égard.

Over the years, successive revisions of the standard have gradually addressed most of the concerns. By 2008, only those concerns described in counsel's March 5, 2008 letter remained. Since that time, there has been yet another new edition of the standard. It has resolved all but one of these remaining issues.

All that is left is to remove all references in the standard to the Board of Steamship Inspection because the Board of Steamship Inspection no longer exists.

Recently, the committee has been told that this revision will be made following a major revision of marine safety regulations. This revision presumably will result in yet another new standard. This revision is all to be completed in early 2012.

If this response is satisfactory, we can write and ask whether this time frame is still the projected one. One wonders why deleting references to a board that has ceased to function should be put off. It is a relatively minor revision to a departmental standard. The committee has waited this long, so the question is whether it wishes to exercise more patience.

**Mr. Lee:** I am curious to know if this is our oldest file; it is 26 years old.

**Mr. Bernhardt:** It is definitely right up there.

**Mr. Lee:** I say that only because, if it is, we should accord it a whole lot of respect. These files are relics from the past.

Is there a way we can receive ceremonially the final commitment to make the change, then close the file and have a party or something? Do we ever simply accept the undertaking and close the file, if it is a minor thing?

**Mr. Bernhardt:** In this case, I think we can presume that when the standard is rewritten, it will not contain references to a board that has not existed for years. In the interests of thoroughness, perhaps, we ought to hang on until it is done. I do not wish to sound flippant, but it might be like losing an old friend.

**Mr. Lee:** It would not be the first time that a department failed to deliver on a commitment. In that one-out-of-a-thousand chance that the individual preparing these regulations believes that the steamboat packet ship control authority still exists, I am happy with whatever counsel wants to do.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Are we in agreement that we will write back and accept the 2012 date?

**Hon. Members:** Agreed.

[Translation]

SOR/2004-214 — REGULATIONS AMENDING THE CANADIAN AVIATION REGULATIONS (PART I)

(For text of documents, see Appendix M, p. 11M:1)

Au fil des ans, des révisions successives de la norme ont apaisé, petit à petit, la plupart des préoccupations. En 2008, il ne restait plus que les préoccupations décrites dans la lettre du conseiller datée du 5 mars 2008. Depuis ce temps, une nouvelle édition de la norme a été publiée — une autre. Elle a réglé toutes les questions en suspens sauf une.

Tout ce qu'il reste à faire est d'enlever tous les renvois dans la norme au Bureau d'inspection des navires à vapeur, car il n'existe plus.

On a récemment dit au comité que cette révision serait effectuée après un examen en profondeur de la réglementation sur la sûreté maritime. L'on présume que cette révision engendrera encore une nouvelle norme. Cette révision devrait être menée à bien d'ici le début de 2012.

Si cette réponse est satisfaisante, nous pouvons écrire et demander si c'est toujours l'échéancier que l'on prévoit. On se demande pourquoi on devrait remettre à plus tard la suppression de renvois à un bureau qui n'existe plus. Il s'agit d'une révision relativement mineure à une norme ministérielle. Le comité a attendu jusqu'à maintenant, alors la question est de savoir s'il veut encore faire preuve de patience.

**M. Lee :** Je suis curieux de savoir s'il s'agit de notre plus vieux dossier; il a 26 ans.

**M. Bernhardt :** Il fait assurément partie des plus vieux.

**M. Lee :** Si je le dis, c'est seulement pour que nous lui accordions tout le respect qu'il mérite. Ces dossiers sont des reliques.

Y'a-t-il moyen que nous recevions l'engagement final officiel à apporter la modification pour pouvoir ensuite clore le dossier et faire une fête ou quelque chose du genre? Nous arrive-t-il de pouvoir simplement accepter l'engagement et clore le dossier s'il s'agit d'une modification mineure?

**M. Bernhardt :** Dans ce cas-ci, je crois que nous pouvons présumer que lorsque la norme sera réécrite, elle ne contiendra aucun renvoi à un bureau qui n'existe plus depuis des années. Par souci d'exactitude, nous devrions peut-être attendre que cela soit fait. Je ne veux pas paraître désinvolte, mais cela pourrait nous faire l'effet de perdre un vieil ami.

**M. Lee :** Ce ne serait pas la première fois qu'un ministère ne donne pas suite à un engagement. Dans l'éventualité très peu probable que la personne qui rédige ce règlement croie que le Bureau d'inspection des navires à vapeur existe toujours, j'appuie la décision du conseiller quelle qu'elle soit.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Sommes-nous d'accord pour écrire de nouveau et accepter la date de 2012?

**Des voix :** D'accord.

[Français]

DORS/2004-214 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT DE L'AVIATION CANADIEN (PARTIE I)

(Le texte des documents figure à l'annexe M, p. 11M:5)



**Mr. Rousseau:** These Regulations impose charges for the reinstatement of certain suspended documents. The act authorizes the Governor-in-Council to impose charges in respect of the issue, renewal, amendment or endorsement of any document. Counsel wanted to know how the department could justify a charge for the reinstatement of a document when there is no mention of this in the act. The department responded that the term “renewal” includes “reinstatement.”

After doing more research, committee counsel found that the definition of the verb “to renew” in the *Canadian Oxford Dictionary* confirms this usage. Before recommending to the committee that it accept the department’s response, Counsel asked the department to confirm that no one will have to pay a charge if the decision to suspend the document is not upheld by the Transportation Appeal Tribunal of Canada. The department confirmed that no one would be charged under these circumstances in a letter dated August 28, 2009. If the committee is satisfied, this file can be closed.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Are members agreed?

**Hon. Members:** Agreed.

SOR/2008-258 — REGULATIONS AMENDING THE MOTOR VEHICLE SAFETY REGULATIONS (INTRODUCTION OF TECHNICAL STANDARDS DOCUMENTS NOS. 110 AND 120) AND MOTOR VEHICLE TIRE SAFETY REGULATIONS, 1995

(For text of documents, see Appendix N, p. 11N:1)

**Mr. Rousseau:** As mentioned in the note prepared for the committee, the adoption of SOR/2008-258 corrected a drafting problem identified by the committee. Regarding SOR/2008-258, counsel raised a concern about the drafting of the English version. The minister explained in letters dated February 24 and April 14, 2009 why changes to the English version were not warranted.

In the opinion of committee counsel, the department’s response is satisfactory. If the committee has no objections, the file can be closed.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Are members agreed?

**Hon. Members:** Agreed.

SOR/98-526 — REGULATIONS AMENDING THE CANADIAN AVIATION REGULATIONS (PARTS I AND V)

(For text of documents, see Appendix O, p. 11O:1)

**Mr. Rousseau:** In a letter dated January 21, 2009, committee counsel raised 6 points which are summarized in the note prepared for the committee. In its letter of May 13, 2009, the department did not provide a detailed response to each of the points raised. However, it did announce that the parts of the Regulations containing the disputed provisions would be repealed.

**M. Rousseau :** Le Règlement impose une redevance pour le rétablissement après leur suspension de certains documents. La loi permet au gouverneur en conseil d'imposer des redevances pour la délivrance, le renouvellement, la modification ou l'annotation d'un document. Les conseillers ont voulu savoir comment le ministère justifie une redevance pour le rétablissement d'un document alors que la loi ne le mentionne pas. Le ministère répond que le renouvellement inclut nécessairement le rétablissement.

Après plus amples recherches, les conseillers du comité ont constaté que la définition du verbe « to renew » dans le *Canadian Oxford Dictionary* confirme cette acception. Avant de recommander au comité d'accepter la réponse du ministère, les conseillers ont demandé confirmation qu'une personne ne paierait pas de redevance si la décision de suspendre un document n'est pas maintenue par le Tribunal d'appel des transports du Canada. Le ministère a donné cette confirmation dans la lettre du 28 août 2009. Si le comité est satisfait, ce dossier peut être fermé.

**Le coprésident (Le sénateur Wallace) :** Est-ce d'accord?

**Des voix :** D'accord.

DORS/2008-258 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA SÉCURITÉ DES VÉHICULES AUTOMOBILES (INTRODUCTION DES DOCUMENTS DE NORMES TECHNIQUES N<sup>OS</sup> 110 ET 120) ET LE RÈGLEMENT DE 1995 SUR LA SÉCURITÉ DES PNEUS DE VÉHICULE AUTOMOBILE

(Le texte des documents figure à l'annexe N, p. 11N:6)

**M. Rousseau :** Comme le signale le commentaire préparé pour le comité, l'adoption du DORS/2008-258 a permis de corriger un problème de rédaction noté par le comité. Quant au DORS/ 2008-258 lui-même, les conseillers ont soulevé un point concernant la rédaction de la version anglaise. Le ministère a expliqué dans les lettres des 24 février et 14 avril 2009 pourquoi il considère que la rédaction de la version anglaise n'a pas à être corrigée.

De l'avis des conseillers du comité, cette réponse peut être acceptée. Si le comité est d'accord, ce dossier peut être fermé.

**Le coprésident (Le sénateur Wallace) :** Est-ce d'accord?

**Des voix :** D'accord.

DORS/98-526 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT DE L'AVIATION CANADIEN (PARTIES I ET V)

(Le texte des documents figure à l'annexe O, p. 11O:10)

**M. Rousseau :** Dans la lettre du 21 janvier 2009, les conseillers du comité ont soulevé six points qui sont résumés dans la note préparée pour le comité. Dans la lettre du 13 mai 2009, le ministère ne donne pas une réponse détaillée pour chacun de ces points. Par contre, il annonce que les parties du Règlement dans lesquelles se trouvent les dispositions en cause seront abrogées.

If this will be a straightforward repeal and no new provisions will be introduced, then the source of the problem will be eliminated. If that is in fact the case, the committee could accept not having received a detailed replay. If the committee has no objections, counsel will write back to the department to request confirmation of its actions.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Are members agreed?

**Hon. Members:** Agreed.

**SOR/2005-149 — EXPORT AND IMPORT OF HAZARDOUS WASTE AND HAZARDOUS RECYCLABLE MATERIAL REGULATIONS**

*(For text of documents, see Appendix P, p. 11P:1)*

**Mr. Rousseau:** Amendments to the Regulations and to the act have been promised. In the letter dated August 7, 2008, the department informed us that the amendments to the Regulations to correct drafting problems should be adopted in 2010. As for amending the act itself to harmonize the two versions of subsection 191(b), the department indicated in its letter of May 28, 2009 that the wording would be harmonized the next time a government bill regarding this part of the act is introduced in Parliament.

It would be advisable for committee counsel to write back to ask if the department has any idea when the bill will be introduced. Counsel could ask at the same time whether any progress has been made on amending the Regulations.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Are members agreed?

**Hon. Members:** Agreed.

*[English]*

**SOR/2003-288 — STAMPING AND MARKING OF TOBACCO PRODUCTS REGULATIONS**

*(For text of document, see Appendix Q, p. 11Q:1)*

**Mr. Bernhardt:** There were three slight discrepancies identified between the English and French versions. Initially, it was forecast that the necessary corrections would be made in 2008. Later, the anticipated date was moved back to the end of 2009. That date is fast approaching and the amendments have yet to see the light of day. Perhaps, the Canada Revenue Agency should be asked if it still expects to meet this end-of-year deadline.

**The Vice-Chair (Mr. Galipeau):** Should they be asked or should they be told?

*[Translation]*

**Ms. Gagnon:** I have a question because I am new to the committee. Why does it take so long to get a response to a request for an amendment to harmonize the French and English versions? I really do not understand why it takes this long. We can send a letter to the translation services and get the translation the very same day. What is this so complicated?

S'il s'agit d'une abrogation pure et simple, sans remplacement par de nouvelles dispositions, cela fera évidemment disparaître les problèmes soulevés. Dans ce cas, le comité pourrait accepter de ne pas recevoir de réponse détaillée. Si le comité est d'accord, les conseillers vont écrire pour en demander la confirmation.

**Le coprésident (Le sénateur Wallace) :** Est-ce d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**DORS/2005-149 — RÈGLEMENT SUR L'EXPORTATION ET L'IMPORTATION DE DÉCHETS DANGEREUX ET DE MATIÈRES RECYCLABLES DANGEREUSES**

*(Le texte des documents figure à l'annexe P, p. 11P:4)*

**M. Rousseau :** Des modifications ont été promises en ce qui concerne le Règlement et la loi. Dans la lettre du 7 août 2008, le ministère indique que les modifications au Règlement qui ont trait à la rédaction de celui-ci devraient être adoptées en 2010. Pour ce qui est de la modification à la loi, qui aura pour effet d'harmoniser les deux versions de l'article 191(b), le ministère écrit, dans la lettre du 28 mai 2009, que ce sera fait la prochaine fois qu'un projet de loi du gouvernement concernant cette partie de la loi sera déposé au Parlement.

Il conviendrait que les conseillers du comité réécrivent pour demander si le ministère a une idée du moment où un tel projet de loi sera déposé. Les conseillers pourront s'informer, à la même occasion, des progrès accomplis quant aux modifications au Règlement.

**Le coprésident (Le sénateur Wallace) :** Est-ce d'accord?

**Des voix :** D'accord.

*[Traduction]*

**DORS/2003-288 — RÈGLEMENT SUR L'ESTAMPILLAGE ET LE MARQUAGE DES PRODUITS DU TABAC**

*(Le texte du document figure à l'annexe Q, p. 11Q:3)*

**M. Bernhardt :** On a relevé trois petits écarts entre les versions anglaise et française. Au départ, on avait prévu que les corrections nécessaires seraient effectuées en 2008. Plus tard, la date prévue a été reportée à la fin de 2009. Cette date approche à grands pas, et les modifications n'ont toujours pas vu le jour. Peut-être qu'on devrait demander à l'Agence du revenu du Canada si elle compte toujours respecter cette échéance.

**Le coprésident (M. Galipeau) :** Devrait-on le lui demander ou le lui dire?

*[Français]*

**Mme Gagnon :** J'aurais une question parce que je suis nouvelle au comité. Comment se fait-il que cela prenne autant de temps pour avoir une réponse à une modification qui concerne la concordance entre le français et l'anglais? Je ne comprends pas pourquoi. On peut envoyer une lettre au Service de la traduction et la recevoir dans la journée même. Qu'est-ce qui est si compliqué?



**Mr. Rousseau:** This issue is complex. One file is different from another. In some cases, we do admittedly ask ourselves what is happening. However, there is no simple answer to the question. Circumstances vary from one file to the next.

**Ms. Gagnon:** I understand the importance of finding the right word and the impact this can have. Perhaps the problem is due to a shortage of translators.

**Mr. Rousseau:** I doubt that is the reason, especially with respect to English to French translators.

**Mr. Galipeau:** Mr. Chair, I suggest we request a response from the department before the end of the year. Otherwise, matters could drag on indefinitely and we might never get an answer.

[English]

**Mr. Lee:** The Auditor General's report from a couple of days ago flagged some 400 technical changes required for the Income Tax Act, which is managed by CRA. It may be that particular agency and its connection to Finance might have a huge backlog. I ask counsel only to keep an eye on it. I certainly will.

It could be that this issue is a departmental weakness or that, because we have these short parliaments, departments are having difficulty putting their technical changes through when there is other legislation that seems to have greater priority. This situation may also hold true with regulations and statutory amendments to square up the regulations.

[Translation]

**Mr. Galipeau:** The issue is one of consistency between the two versions. This is, after all, a parliamentary committee, a joint committee of the Senate and House of Commons. We have requested some clarification from the Canada Revenue Agency. If we do not insist on the problem being addressed within the timeframe they announced, the issue might never be resolved. All I am doing is considering how the CRA deals with taxpayers. They do not ask taxpayers to get around to paying when they have the time. They set deadlines that must be respected. I think they understand that kind of language. We simply need to set a deadline and stick with it.

[English]

**Mr. Lee:** I am in full agreement with Mr. Galipeau.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** We are agreed; we will send a letter and prompt this one to conclusion.

[Translation]

SOR/2007-13 — REGULATIONS AMENDING THE CANADA PENSION PLAN INVESTMENT BOARD REGULATIONS

(For text of documents, see Appendix R, p. 11R:1)

**M. Rousseau :** C'est évidemment difficile. Il faut admettre que ça peut varier d'un dossier à l'autre. Dans certains cas, on peut se demander ce qui se passe effectivement, mais je pense qu'il n'y a pas une seule réponse. Cela varie d'un dossier à l'autre.

**Mme Gagnon :** Je comprends qu'il faut trouver le mot juste et l'impact que ça peut avoir. C'est peut-être un manque de traducteurs.

**M. Rousseau :** Je doute que ce soit un manque de traducteurs, surtout de l'anglais au français.

**M. Galipeau :** Monsieur le président, je propose qu'on leur réponde que nous voulons la réponse avant la fin de l'année. Autrement, cela va être remis aux calendes grecques et puis on n'aura jamais la réponse.

[Traduction]

**M. Lee :** Le rapport de la vérificatrice générale d'il y a quelques jours a souligné quelque 400 modifications techniques à apporter à la Loi de l'impôt sur le revenu, qui est gérée par l'ARC. Il se pourrait que cet organisme, et son lien avec Finances, ait un arriéré énorme. Je demande seulement au conseiller juridique de surveiller ce point. Je vais certainement le faire.

Il se pourrait que ce problème soit une faiblesse ministérielle ou que, en raison des courtes législatures que nous avons, les ministères aient de la difficulté à faire approuver leurs modifications techniques lorsque d'autres mesures législatives semblent avoir préséance. Cette situation pourrait également être vraie lorsqu'il est question de règlements et de modifications législatives pour encadrer le règlement.

[Français]

**M. Galipeau :** Il s'agit ici d'une concordance linguistique et puis nous sommes quand même un comité du Parlement, un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes. On a demandé à l'Agence du revenu de faire des clarifications; et si on n'insiste pas pour que ce soit fait selon les délais qu'ils nous ont eux-mêmes annoncés, finalement cela n'arrivera jamais. Je fais seulement penser comment ces gens-là communiquent avec leurs propres contribuables; ils ne demandent pas aux contribuables de payer quand ils auront le temps, ils donnent des dates, des délais et il faut les respecter. Alors ils comprennent très bien ce langage-là. Il s'agit tout simplement de l'imposer.

[Traduction]

**M. Lee :** Je suis entièrement d'accord avec M. Galipeau.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Nous sommes d'accord; nous enverrons une lettre et insisterons pour que le dossier soit enfin clos.

[Français]

DORS/2007-13 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'OFFICE D'INVESTISSEMENT DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

(Le texte des documents figure à l'annexe R, p. 11R:4)

**Mr. Rousseau:** The committee believes that subsection 53(2) of the Canada Pension Plan Investment Board Act, which is quoted in the letter dated June 17, 2008, requires provincial approval of any amendments to the Regulations prior to their adoption by the Governor-in-Council.

In this instance, the amendment in question was approved prior to its adoption. The committee suggested that if the current procedure was not appropriate, then the solution was to ask Parliament to amend the act.

In its letter of January 15, 2008, the department replied that after researching the matter further and consulting with the Department of Justice, it would, and I quote: “be prudent that measures be taken to remove any doubt. Accordingly, the Department of Finance has agreed to take such measures in due course.”

This is an extremely vague undertaking. Committee counsel recommends that the committee write back to the department and ask it to clarify the measures it plans to take and when it intends to act.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Are members agreed?

**Hon. Members:** Agreed.

SOR/2007-29 — REGULATIONS AMENDING THE PUBLIC SERVICE SUPERANNUATION REGULATIONS

*(For text of documents, see Appendix S, p. 11S:1)*

**Mr. Rousseau:** Committee counsel highlighted a discrepancy between the French and English versions of the enabling legislation pursuant to which the Regulations were adopted.

In a letter dated November 12, 2008, Treasury Board advised that there is, and I quote, “merit” in the recommendation to amend the French version of this legislative provision to reflect the wording and intent of the English version. This is a vague response which does not necessarily translate into a commitment to ask Parliament to make the requested amendment. Counsel therefore recommends that the committee write back and request confirmation that action will be taken, if it has not already been taken, within a reasonable timeframe.

*[English]*

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Are members agreed?

**Some Hon. Members:** Agreed.

**Mr. Bernhardt:** If members are in agreement, I propose to follow the usual practice and deal with the instruments under Action Promised, Action Taken and Statutory Instruments Without Comment as three groups.

**Some Hon. Members:** Agreed.

SOR/87-259 — POSTAL SERVICES INTERRUPTION REGULATIONS

**M. Rousseau :** Le comité considère que l'article 53.2 de la Loi sur l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada, dont le texte est cité dans la lettre du 17 juin 2008, exige que les provinces approuvent les modifications apportées au Règlement après leur adoption par le gouverneur en conseil.

Or, la modification en cause dans ce dossier a été approuvée avant son adoption. Le comité a suggéré que si la procédure actuelle ne convient pas, la solution consiste à demander au Parlement de modifier la loi.

Dans la lettre du 15 janvier 2009, le ministère répond qu'après avoir étudié la question plus à fond et consulté le ministère de la Justice — et je cite : « Il serait prudent de prendre des mesures pour dissiper tout doute, mesures que le ministère des Finances convient de prendre en temps et lieux. »

C'est un engagement très vague. La recommandation des conseillers du comité est de réécrire au ministère pour lui demander de préciser la nature des mesures qui seront prises et le délai dans lequel elles le seront.

**Le coprésident (Le sénateur Wallace) :** Est-ce d'accord?

**Des voix :** D'accord.

DORS/2007-29 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA PENSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

*(Le texte des documents figure à l'annexe S, p. 11S:3)*

**M. Rousseau :** Les conseillers du comité ont fait valoir qu'il y a une divergence entre les versions française et anglaise de l'habilitation législative en vertu de laquelle le Règlement a été adopté.

Dans la lettre du 12 novembre 2008, le Conseil du Trésor écrit qu'il y a — et là, j'utilise son mot — du « mérite » à la recommandation de modifier la version française de cette disposition législative pour qu'elle corresponde à la version anglaise. C'est une réponse vague qui ne comporte pas nécessairement un engagement de demander au Parlement d'effectuer cette modification. La recommandation des conseillers est de réécrire au Conseil du Trésor pour obtenir la confirmation que des démarches seront entreprises, si ce n'est déjà fait, dans un délai raisonnable.

*[Traduction]*

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Les membres sont-ils d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**M. Bernhardt :** Si les membres sont d'accord, je propose que nous suivions l'usage habituel et que nous divisions les textes réglementaires en trois catégories : correction promise, correction apportée et textes réglementaires présentés sans commentaires.

**Des voix :** D'accord.

DORS/87-259 — RÈGLEMENT SUR L'INTERRUPTION DU SERVICE POSTAL



SOR/87-260 — PROHIBITED MAIL REGULATIONS, AMENDMENT

(For text of document, see Appendix T, p. 11T:1)

SOR/2006-157 — ORDER AMENDING THE SCHEDULE TO THE INSURANCE COMPANIES ACT

(For text of document, see Appendix U, p. 11U:1)

SOR/2007-63 — SERVICE OF DOCUMENTS REQUIRED OR AUTHORIZED TO BE SERVED UNDER SECTIONS 53 TO 57 OF THE CONFLICT OF INTEREST ACT REGULATIONS

(For text of document, see Appendix V, p. 11V:1)

SOR/2008-151 — REGULATIONS AMENDING THE PACIFIC PILOTAGE TARIFF REGULATIONS (ADDITIONAL CHARGES)

(For text of document, see Appendix W, p. 11W:1)

**Mr. Bernhardt:** Under Action Promised, there are five instruments in connection with which a total of five amendments are promised. We will follow up on their progress.

SOR/2009-64 — REGULATIONS AMENDING THE GREAT LAKES PILOTAGE REGULATIONS

(For text of document, see Appendix X, p. 11X:1)

SOR/2009-123 — REGULATIONS AMENDING THE TRAFFIC ON THE LAND SIDE OF AIRPORTS REGULATIONS

(For text of document, see Appendix Y, p. 11Y:1)

SOR/2009-167 — REGULATIONS AMENDING CERTAIN DEPARTMENT OF TRANSPORT REGULATIONS (MISCELLANEOUS PROGRAM)

(For text of document, see Appendix Z, p. 11Z:1)

SOR/2009-185 — STANDING ORDERS AMENDING THE COMMISSIONER'S STANDING ORDERS (DISPUTE RESOLUTION PROCESS FOR PROMOTIONS AND JOB REQUIREMENTS)

(For text of document, see Appendix AA, p. 11AA:1)

SOR/2009-220 — REGULATIONS AMENDING CERTAIN CANADIAN FOOD INSPECTION AGENCY REGULATIONS

(For text of document, see Appendix BB, p. 11BB:1)

**Mr. Bernhardt:** Under Action Taken, there are five instruments and these instruments make 13 amendments requested by the committee. The amendments include the revocation of three provisions, the authority for which had been questioned.

SI/2009-6 — EUGENE SKRIPKARIUK REMISSION ORDER

SI/2009-7 — CATHERINE BLAND REMISSION ORDER

DORS/87-260. — RÈGLEMENT SUR LES OBJETS INTERDITS — MODIFICATION

(Le texte du document figure à l'annexe T, p. 11T:4.)

DORS/2006-157 — DÉCRET MODIFIANT L'ANNEXE DE LA LOI SUR LES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES

(Le texte du document figure à l'annexe U, p. 11U:5)

DORS/2007-63 — RÈGLEMENT SUR LA SIGNIFICATION DES DOCUMENTS AUTORISÉE OU EXIGÉE PAR LES ARTICLES 53 À 57 DE LA LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

(Le texte du document figure à l'annexe V, p. 11V:3)

DORS/2008-151 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES TARIFS DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DU PACIFIQUE (DROITS SUPPLÉMENTAIRES)

(Le texte du document figure à l'annexe W, p. 11W:3)

**M. Bernhardt :** Dans la catégorie Correction promise, il y a cinq textes réglementaires pour lesquels un total de cinq modifications sont promises. Nous ferons le suivi de leur avancement.

DORS/2009-64 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT DE PILOTAGE DES GRANDS LACS

(Le texte du document figure à l'annexe X, p. 11X:2)

DORS/2009-123 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA CIRCULATION DU CÔTÉ VILLE DES AÉROPORTS

(Le texte du document figure à l'annexe Y, p. 11Y:2)

DORS/2009-167 — RÈGLEMENT CORRECTIF VISANT CERTAINS RÈGLEMENTS (MINISTÈRE DES TRANSPORTS)

(Le texte du document figure à l'annexe Z, p. 11Z:2)

DORS/2009-185 — CONSIGNES MODIFIANT LES CONSIGNES DU COMMISSAIRE (RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS EN MATIÈRE DE PROMOTIONS ET D'EXIGENCES DE POSTES)

(Le texte du document figure à l'annexe AA, p. 11AA:2)

DORS/2009-220 — RÈGLEMENT MODIFIANT CERTAINS RÈGLEMENTS (AGENCE CANADIENNE D'INSPECTION DES ALIMENTS)

(Le texte du document figure à l'annexe BB, p. 11BB:2)

**M. Bernhardt :** Dans la catégorie Correction apportée, il y a cinq textes réglementaires qui apportent les 13 modifications que le comité a demandées. Les modifications comprennent la révocation de trois dispositions, pour lesquelles on avait remis en question les pouvoirs.

TR/2009-6 — DÉCRET DE REMISE VISANT EUGENE SKRIPKARIUK

TR/2009-7 — DÉCRET DE REMISE VISANT CATHERINE BLAND

SI/2009-8 — JESSICA MCKENNA REMISSION ORDER

SI/2009-13 — ORDER REPEALING ORDER IN COUNCIL P.C. 2003-2076 OF DECEMBER 12, 2003

SOR/2005-101 — REGULATIONS AMENDING THE WILD ANIMAL AND PLANT TRADE REGULATIONS

SOR/2006-135 — REGULATIONS AMENDING THE EMPLOYMENT INSURANCE REGULATIONS

SOR/2006-179 — REGULATIONS AMENDING THE CANADIAN CHICKEN LICENSING REGULATIONS

SOR/2006-200 — REGULATIONS AMENDING THE INCOME TAX REGULATIONS

SOR/2006-205 — REGULATIONS AMENDING THE INCOME TAX REGULATIONS (SCHEDULE VIII)

SOR/2006-208 — REGULATIONS AMENDING THE PENSION BENEFITS STANDARDS REGULATIONS, 1985

SOR/2006-249 — REGULATIONS AMENDING THE INCOME TAX REGULATIONS (CAPITAL COST ALLOWANCE FORESTRY — BIOENERGY EQUIPMENT)

SOR/2006-250 — REGULATIONS AMENDING THE INCOME TAX REGULATIONS (MOTOR VEHICLE EXPENSES AND BENEFITS 2006)

SOR/2006-259 — REGULATIONS AMENDING THE INSURABLE EARNINGS AND COLLECTION OF PREMIUMS REGULATIONS

SOR/2006-274 — ORDER AMENDING THE SASKATCHEWAN CANOLA DEVELOPMENT COMMISSION LEVIES ORDER

SOR/2006-296 — REGULATIONS AMENDING THE FAMILY SUPPORT ORDERS AND AGREEMENTS GARNISHMENT REGULATIONS

SOR/2006-331 — REGULATIONS AMENDING THE CANADIAN CHICKEN LICENSING REGULATIONS

SOR/2007-25 — ORDER ESTABLISHING THE TEXT OF A RESOLUTION PROVIDING FOR THE EXTENSION OF THE APPLICATION OF SECTIONS 83.28, 83.29 AND 83.3 OF THE CRIMINAL CODE

SOR/2007-43 — REGULATIONS AMENDING THE FEDERAL REAL PROPERTY REGULATIONS

SOR/2007-138 — REGULATIONS AMENDING THE WILDLIFE AREA REGULATIONS

TR/2009-8 — DÉCRET DE REMISE VISANT JESSICA MCKENNA

TR/2009-13 — DÉCRET ABROGEANT LE DÉCRET C.P. 2003-2076 DU 12 DÉCEMBRE 2003

DORS/2005-101 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LE COMMERCE D'ESPÈCES ANIMALES ET VÉGÉTALES SAUVAGES

DORS/2006-135 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'ASSURANCE-EMPLOI

DORS/2006-179 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'OCTROI DE PERMIS VISANT LES POULETS DU CANADA

DORS/2006-200 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

DORS/2006-205 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU (ANNEXE VIII)

DORS/2006-208 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT DE 1985 SUR LES NORMES DE PRESTATION DE PENSION

DORS/2006-249 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU (DÉDUCTION POUR AMORTISSEMENT — MATÉRIEL DE BIOÉNERGIE FORESTIÈRE)

DORS/2006-250 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU (FRAIS ET AVANTAGES RELATIFS AUX AUTOMOBILES DÈS 2006)

DORS/2006-259 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA RÉMUNÉRATION ASSURABLE ET LA PERCEPTION DES COTISATIONS

DORS/2006-274 — ORDONNANCE MODIFIANT L'ORDONNANCE SUR LES TAXES À PAYER À LA COMMISSION DE DÉVELOPPEMENT DU COLZA DE LA SASKATCHEWAN

DORS/2006-296 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA SAISIE-ARRÊT POUR L'EXÉCUTION D'ORDONNANCES ET D'ENTENTES ALIMENTAIRES

DORS/2006-331 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'OCTROI DE PERMIS VISANT LES POULETS DU CANADA

DORS/2007-25 — DÉCRET ÉTABLISSANT LE TEXTE DE LA RÉSOLUTION PRÉVOYANT LA PROROGATION DES ARTICLES 83.28, 83.29 ET 83.3 DU CODE CRIMINEL

DORS/2007-43 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT CONCERNANT LES IMMEUBLES FÉDÉRAUX

DORS/2007-138 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES RÉSERVES D'ESPÈCES SAUVAGES



SOR/2007-139 — REGULATIONS AMENDING THE MIGRATORY BIRDS REGULATIONS

SOR/2007-168 — REGULATIONS AMENDING THE CANADIAN CHICKEN LICENSING REGULATIONS

SOR/2007-202 — REGULATIONS AMENDING THE AUTOMOBILE OPERATING EXPENSE BENEFIT (GST/HST) REGULATIONS

SOR/2007-233 — REGULATIONS AMENDING THE NON-SMOKERS' HEALTH REGULATIONS

SOR/2007-247 — ORDER AMENDING THE PROPOSED REGULATIONS AMENDING THE LAURENTIAN PILOTAGE AUTHORITY REGULATIONS

SOR/2007-253 — REGULATIONS AMENDING THE LAURENTIAN PILOTAGE TARIFF REGULATIONS

SOR/2008-14 — REGULATIONS AMENDING THE CANADIAN EGG MARKETING AGENCY QUOTA REGULATIONS, 1986

SOR/2008-49 — REGULATIONS AMENDING THE INCOME TAX REGULATIONS (MEMBERS OF THE CANADIAN FORCES AND POLICE OFFICERS)

SOR/2008-51 — ORDER AMENDING THE SCHEDULE TO THE FIRST NATIONS LAND MANAGEMENT ACT

SOR/2008-54 — REGULATIONS AMENDING THE IMMIGRATION AND REFUGEE PROTECTION REGULATIONS

SOR/2008-56 — ORDER 2007-87-12-01 AMENDING THE DOMESTIC SUBSTANCES LIST

SOR/2008-74 — REGULATIONS AMENDING THE FAMILY SUPPORT ORDERS AND AGREEMENTS GARNISHMENT REGULATIONS

SOR/2008-92 — ORDER AMENDING THE CANADIAN BROILER HATCHING EGG MARKETING LEVIES ORDER

**Mr. Bernhardt:** Finally, under Statutory Instruments Without Comment, 32 instruments are listed that have been reviewed and found to comply with all the committee's criteria. Copies of those items are available for anyone who wishes to see them.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Are there any comments or questions?

DORS/2007-139 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES OISEAUX MIGRATEURS

DORS/2007-168 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'OCTROI DE PERMIS VISANT LES POULETS DU CANADA

DORS/2007-202 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES AVANTAGES LIÉS AUX DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT D'UNE AUTOMOBILE (TPS/TVH)

DORS/2007-233 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA SANTÉ DES NON-FUMEURS

DORS/2007-247 — ARRÊTÉ MODIFIANT LE PROJET DE RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES

DORS/2007-253 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES TARIFS DE PILOTAGE DES LAURENTIDES

DORS/2008-14 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT DE 1986 DE L'OFFICE CANADIEN DE COMMERCIALISATION DES ŒUFS SUR LE CONTINGEMENT

DORS/2008-49 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU (MEMBRES DES FORCES CANADIENNES ET AGENTS DE POLICE)

DORS/2008-51 — DÉCRET MODIFIANT L'ANNEXE DE LA LOI SUR LA GESTION DES TERRES DES PREMIÈRES NATIONS

DORS/2008-54 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

DORS/2008-56 — ARRÊTÉ 2007-87-12-01 MODIFIANT LA LISTE INTÉRIEURE

DORS/2008-74 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA SAISIE-ARRÊT POUR L'EXÉCUTION D'ORDONNANCES ET D'ENTENTES ALIMENTAIRES

DORS/2008-92 — ORDONNANCE MODIFIANT L'ORDONNANCE SUR LES REDEVANCES À PAYER POUR LA COMMERCIALISATION DES ŒUFS D'INCUBATION DE POULET DE CHAIR AU CANADA

**M. Bernhardt :** Finalement, dans la catégorie Textes réglementaires présentés sans commentaires, on dresse la liste de 32 textes réglementaires qui ont été examinés et jugés conformes à tous les critères du comité. Des copies sont disponibles pour quiconque souhaite en prendre connaissance.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Y'a-t-il des commentaires ou des questions?

Thank you so much. I look forward to talking to Mr. Kania when he returns to tell him how quickly we were able to move things in his absence. None of that had anything to do with me, I realize.

Before members leave, Mr. Saxton had an item to bring to our attention.

**Mr. Saxton:** Today marks a milestone. I believe one of our colleagues, by virtue of having sat on this committee for over 20 years, now holds the distinction of being the longest-serving member to sit uninterrupted on any Parliamentary committee in Canadian history. That member is Mr. Lee.

I move that the committee congratulate Mr. Lee on this achievement today.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** I take it the applause implies total agreement with that motion.

**Mr. Galipeau:** I propose that, in the 41st Parliament, when he will not be here, that he be made a member emeritus of the committee.

I withdraw that motion, seeing as I have no seconder.

**Mr. Saxton:** Anybody who can survive more than 20 years on this committee deserves some sort of distinction.

**The Joint Chair (Senator Wallace):** Congratulations; we are at both ends of the spectrum. I am coming in. Thank you for your service.

**Mr. Lee:** Thank you, Mr. Saxton.

(The committee adjourned.)

Merci beaucoup. Je me réjouis à la perspective de parler à M. Kania à son retour pour lui dire avec quelle rapidité nous avons pu faire avancer les choses en son absence. Je suis bien conscient de n'avoir rien eu à voir dans tout cela.

Avant que les membres partent, M. Saxton avait un point à porter à notre attention.

**M. Saxton :** La date d'aujourd'hui marque un jalon. Je crois qu'avec ses 20 années au sein de notre comité, l'un de nos collègues s'est distingué en étant le membre à avoir siégé le plus longtemps à un comité parlementaire, sans interruption, dans l'histoire canadienne. Ce membre est M. Lee.

Je propose que le comité félicite M. Lee pour cet exploit.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** J'en déduis par les applaudissements que tout le monde appuie cette motion.

**M. Galipeau :** Je propose qu'au cours de la 41<sup>e</sup> législature, lorsqu'il ne sera plus ici, il soit nommé membre émérite de notre comité.

Je retire cette motion puisque personne ne la seconde.

**M Saxton :** Quiconque réussit à survivre plus de 20 ans au sein de notre comité mérite une distinction de quelque sorte.

**Le coprésident (le sénateur Wallace) :** Félicitation; nous sommes à des pôles diamétralement opposés. Je commence à siéger au comité. Merci pour les services que vous avez rendus.

**M. Lee :** Merci, monsieur Saxton.

(La séance est levée.)



## Appendix A

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

## JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON  
ANDREW J. KANIA, LL.M., M.P.

## VICE-CHAIRMEN

ROYAL GALIPEAU, M.P.  
BRIAN MASSE, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONa/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

## CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
ANDREW J. KANIA, LL.M., DÉPUTÉ

## VICE-PRÉSIDENTS

ROYAL GALIPEAU, DÉPUTÉ  
BRIAN MASSE, DÉPUTÉ

May 7, 2009

The Honourable Gerry Ritz, P.C., M.P.  
Minister of Agriculture and Agri-Food  
Room 781, Confederation Building  
House of Commons  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0A6

Dear Mr. Ritz:

Our File: SOR/97-6, Feeds Regulations, 1983, amendment

The above-mentioned instruments were again before the Joint Committee at its meeting of March 26, 2009. At that time, it was the wish of members that we request your consideration of the following matter.

The amendments made to the *Feeds Regulations, 1983* by SOR/97-6 put in place a detailed regime whereby "novel feeds", defined as feeds that are not listed in Schedules IV or V of the Regulations or that are not substantially equivalent to feeds already used in Canada, may not be released into the environment unless an authorization has been obtained from the Minister of Agriculture and Agri-Food. The Regulations set out the information that must accompany an application for a proposed release, and authorize the Minister to impose terms and conditions as part of an approval. As well, persons seeking or obtaining approval to release a novel feed are required to report any new information regarding risk to the environment that could result from the release, and the Minister may vary or revoke authorization in light of any such information. (Similar provisions in the *Seeds Regulations* were enacted by SOR/97-9 and amended by SOR/2001-274. The *Feeds Act* and the *Seeds Act* are very similar in scope and structure, and contain similar regulation-making powers. The following comments therefore apply equally to the *Seeds Regulations*.)

The purpose of the *Feeds Act* is to control and regulate the sale of livestock feeds. This is clearly reflected in the long title to the Act, which is "An Act to control and regulate the sale of feeds". This purpose is achieved through the prohibitions set out in sections 3(1) and (3) of the Act, which read:

- 2 -

3. (1) No person shall manufacture, sell or import into Canada any feed unless the feed

- (a) has been registered as prescribed;
- (b) conforms to prescribed standards; and
- (c) is packaged and labelled as prescribed. ...

(3) No person shall manufacture, sell or import into Canada in contravention of the regulations any feed that may adversely affect animal or human health.

In order to implement these provisions, section 5 of the Act confers a number of regulation-making powers on the Governor in Council. Section 5 reads:

5. The Governor in Council may make regulations

- (a) prescribing the form in which applications for registration of feeds shall be made and the information to be furnished therewith;
- (b) respecting the registration of feeds and prescribing fees for registration;
- (c) respecting the duration and cancellation of the registration of feeds;
- (d) exempting any feed or any person from the operation of all or any of the provisions of this Act;
- (e) prescribing the form, composition and other standards for feeds;
- (f) respecting the packaging and labelling of feeds and packages thereof;
- (g) respecting the taking of samples and the making of analyses for the purposes of this Act;
- (h) providing that feeds registered under this Act and containing a control product as defined in the *Pest Control Products Act* shall, in prescribed circumstances and subject to prescribed conditions, be deemed to be registered under that Act;
- (i) designating specific animals and birds as livestock for the purposes of this Act;
- (j) respecting the detention, preservation and safeguarding of anything seized under section 9;



- 3 -

(k) respecting the disposition of anything forfeited under section 9;

(l) prescribing anything else that by this Act is required to be prescribed; and

(m) generally, for carrying out the purposes and provisions of this Act.

None of these enabling authorities permit the prohibition or regulation of the release of feeds separate and apart from their manufacture, sale and import. Furthermore, regulation-making powers must be exercised for the purposes of the enabling legislation. A regulation made for a purpose that is entirely collateral to the purposes of the enabling Act, or that falls outside the “four corners” of the Act, will be *ultra vires*. The purpose of the *Feeds Act* is to control and regulate the sale of feeds, as well as their manufacture and import. The regulation of release into the environment is an entirely separate matter, having nothing to do with the registration, the standards, and the packaging and labelling requirements contemplated by section 3 of the Act.

The Canadian Food Inspection Agency has argued that the provisions in the *Feeds Regulations, 1983* providing that new, or “novel”, feeds may not be released into the environment unless an authorization has been obtained from the Minister of Agriculture and Agri-Food are authorized by paragraph 5(m) of the *Feeds Act* as regulations “for carrying out the purposes and provisions” of the Act. It is claimed that this is because these provisions relate to “the main purpose of the Act”, which is considered to be the protection of animal and human health from risks posed by animal feed or a substance included in animal feed.

It is the view of the Committee, however, that this states the purpose of the Act too broadly. That purpose may more properly be characterized as to regulate the manufacture, sale or import of feeds in the interests of animal and human health. This is reflected in the prohibition of the manufacture, sale and import of feeds, other than in accordance with the Regulations, found in section 3(3) of the Act. Release into the environment may involve none of these. This aside, however one characterizes the purpose of the Act, the means chosen by Parliament to further this purpose is the prohibition of the manufacture, sale or import of feeds contrary to the regulations, not regulation of release into the environment.

The Agency previously expressed the view that the existence of the general enabling authority in paragraph 5(m) of the Act “in the absence of any other indication that such powers are meant to be interpreted restrictively or limited by the enumeration of specific powers indicates Parliament’s intention to give to the Governor in Council a broad range of powers to implement the provisions and purposes of the Act.” As was pointed out to the Agency, this is a vast overstatement of the applicable legal principle. A general enabling power such as that found in paragraph 5(m) is purely ancillary. It authorizes only provisions for carrying into effect what is set out in the enabling statute itself,

- 4 -

and permits only that which is necessarily incidental to a specific provision in the enabling legislation. As explained by the Federal Court in *Re. Steve Dart Co.*, (1974), 46 D.L.R. (3d) 745:

That section grants the additional right to make Regulations to carry out the purposes and provisions of the Act, but such purposes and provisions must be clearly expressed in or contained within or flow by necessary implication from other section 5 of the Act. It would permit the making of *ejusdem generis* Regulations [regulations of the same kind] as those authorized in the other sections of the Act providing for the making of Regulations. It would also permit a Regulation required to carry out effectively a clearly-expressed provision of the Act not falling within one of the other sections authorizing the making of Regulations. It certainly would not provide the right to make Regulations covering a matter which is not even remotely referred to in the Act.

The Agency also claims that section 3(3) of the Act “could be interpreted to include the protection of the environment, in the sense that damage to the environment by a feed may lead to an adverse impact on the health of an animal or a human”. Section 3(3) provides that no person shall manufacture, sell or import into Canada in contravention of the regulations any feed that may adversely affect animal or human health. As to how this could be interpreted so as to permit the regulating of the release of feeds into the environment apart from their manufacture, sale or import, the Agency relies on the claim that whether a feed may adversely affect animal or human health will require some form of assessment prior to manufacture, sale or import. This is then seen as necessarily implying a power to require pre-approval of release into the environment. The Agency also attempts to make the same argument with respect to sections 3(2) and 4 of the Act, which exempt feeds from the requirements of the Act in certain circumstances.

The Committee finds this line of argument to be without merit. Under the Regulations, approval is not a precondition to the manufacture, sale or import. Rather it applies to any release of a novel feed. The Act, however, is concerned only with the manufacture, sale or import of feeds. This aside, it does not follow that the need for an assessment necessarily requires prior notification and approval of a release. This is illustrated by the fact that such assessments were conducted for decades prior to the enactment of the requirement for prior notification. Simply because someone must make an assessment as to whether a feed complies with the requirements of the Act and the Regulations in order to determine whether the feed can be manufactured, imported, or sold, it does not follow that there must also be a power to require notification and pre-approval of any release of a new feed into the environment. These are entirely separate matters.

The Agency asserts that the manufacture, sale and import of feed involve the release into the environment of feed. The proposition that a manufacturer, importer or seller of a feed is, simply by virtue of being a manufacturer, importer, or seller, releasing feed into the environment, is clearly flawed. It is submitted that simply being able to trace a released feed back to its manufacture,



- 5 -

sale or import is not a sufficient connection from which to conclude that release into the environment is an aspect of the manufacture, sale or import of feed. This aside, the Agency has the matter backwards. The Act requires the manufacture, sale and import of feed to comply with the regulations. The question then is not whether the manufacture, sale or import of feed involves the release into the environment of feed, but rather whether release into the environment can be said in every instance to involve the manufacture, sale or import of feed.

In a letter dated February 14, 2008, the Agency stated:

Sections 4.1 and 4.4 of the Regulations are a registration scheme for novel feeds that is parallel to the registration scheme for traditional feeds except that (1) the trigger for the registration process is release into the environment for novel feeds; and (2) the terminology used is different. 'Release' is a term that is inclusive of manufacture, sale and import and encompasses situations including research where a novel feed derived from plant (sic) or a microbe, for example, could be manufactured and fed to livestock in an uncontained situation (i.e. release into the environment).

This illustrates the flaw in the Agency's position. The Act prohibits the manufacture, sale or import of feed other than in accordance with the regulations. On its own characterization, however, release into the environment encompasses things other than manufacture, import and sale, such as research. Under the Act, the only "triggers" for a registration requirement can be manufacture, sale or import. This is so regardless of whether the release into the environment is a step in a process that will eventually permit a feed to be manufactured, imported and sold.

The Regulations also purport to extend to the release into the environment of a "livestock product" produced from a feed and the exposure of a feed or livestock product produced from the feed to the environment. This is intended to encompass eggs, meat, milk, other animal parts, and even manure. While the Agency advises that this aspect of the Regulations "was introduced to primarily address research situations", there is no such restriction in the Regulations. It is argued that the power to do this flows from the fact that these products may enter the animal or human feed chain. Thus their release into the environment may be regulated under the *Feeds Act*. Such a position would lead to the conclusion that the release into the environment of anything that may be ingested by humans or animals may be regulated under the *Feeds Act*.

The purpose of the *Feeds Act* is to regulate the manufacture, sale and import of feeds. To that end, the Act prohibits the manufacture, sale or import of feeds that do not meet prescribed requirements. Even a superficial reading of this short statute, which consists of a mere ten sections, is sufficient to conclude that it was not enacted to deal with the discharge or emission of feeds, let alone livestock products, into the environment. The regulation of release into the environment is an entirely separate matter, having nothing to do with the registration, the standards, and the packaging and labelling requirements contemplated by the Act.

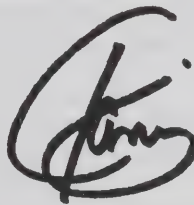
- 6 -

Parliament has adopted a statute for the purpose of protecting the environment, the *Canadian Environmental Protection Act, 1999*. As is stated in the Regulatory Impact Analysis Statement accompanying SOR/97-6, this Act was not the "preferred option" because Environment Canada was seen to lack expertise and experience in the regulation of agricultural products. Unfortunately, such concerns are irrelevant to the question of whether the provisions in question are lawful. If the *Feeds Act* does not provide authority for regulating the release of novel feeds into the environment, this is not altered by the fact that it is the Canadian Food Inspection Agency that administers that Act. If it has been determined that the release into the environment of novel feeds should be regulated under the *Feeds Act*, then that statute must be amended to provide for such regulation. There is presently no authority in the Act to prohibit or regulate the release of feeds separate and apart from their manufacture, sale or import.

We thank you for your attention to this matter, and look forward to receiving your advice in connection with the foregoing.



J. Trevor Eyton  
Joint Chairman



Andrew J. Kania, LL.M., M.P.  
Joint Chairman

c.c.: Mr. Royal Galipeau, Vice-chairman  
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

Mr. Brian Masse, Vice-chairman  
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

/mn



Minister  
of Agriculture and  
Agri-Food  
and Minister for the  
Canadian Wheat Board



Ministre  
de l'Agriculture et de  
l'Agroalimentaire  
et ministre de la  
Commission canadienne du blé

Ottawa, Canada K1A 0C5

AOUT - 7 2009  
AUG

Quote: 132994

The Honourable J. Trevor Eyton, Senator  
Mr. Andrew J. Kania, MP  
Joint Chairmen  
The Standing Joint Committee for  
the Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate of Canada  
Ottawa, Ontario K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

AUG 13 2009

REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

Dear Senator Eyton and Mr. Kania:

Thank you for your letter regarding the regulation of novel feeds under the authority of the *Feeds Act* and *Regulations*.

I note that your comments also pertain to the regulation of the release of plants with novel traits under the authority of the *Seeds Act* and *Regulations*, as these legislative instruments administered by the Canadian Food Inspection Agency (CFIA) have similar scope and structure and contain similar regulation-making powers.

I am sure you appreciate that the issues raised in the review by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations are complex and involve other government departments. In this regard I have instructed CFIA officials to develop a series of legislative options to address your concerns, including consideration of legislative initiatives planned or underway within the Government of Canada. Collaboration with other government departments will be required.

Again, thank you for bringing the Committee's concerns to my attention.

Sincerely,

Gerry Ritz, PC, MP

Canada

## Annexe A

**TRANSLATION / TRADUCTION**

Le 7 mai 2009

L'honorable Gerry Ritz, C.P., député  
Ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire  
Pièce 781, Édifice de la Confédération  
Chambre des communes  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

N/Réf. : DORS/97-6, Règlement de 1983 sur les aliments du bétail -  
Modification

---

Le Comité mixte permanent a de nouveau examiné le texte réglementaire susmentionné à sa réunion du 26 mars 2009. Ses membres nous ont alors priés de vous soumettre le point suivant.

Les modifications apportées au *Règlement de 1983 sur les aliments du bétail* ont instauré un régime détaillé selon lequel les « aliments nouveaux », définis comme s'entendant d'aliments qui ne figurent pas aux annexes IV ou V du *Règlement* ou qui n'équivalent pas de près à des aliments déjà utilisés au Canada, ne peuvent être disséminés dans l'environnement sans l'autorisation du ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire. Le *Règlement* décrit les renseignements qui doivent accompagner toute demande de dissémination et autorise le Ministre à assortir son autorisation de conditions. De plus, quiconque demande ou obtient l'autorisation de disséminer un aliment nouveau dans l'environnement est tenu de communiquer au Ministre tout nouveau renseignement sur le risque pour l'environnement qui pourrait résulter de la dissémination de l'aliment, et le Ministre peut modifier l'autorisation en conséquence ou l'annuler. (Des dispositions semblables du *Règlement sur les semences* ont été mises en œuvre par le DORS/97-9 et modifiées par le DORS/2001-274. La *Loi relative aux les aliments du bétail* et la *Loi sur les semences* ont une portée et une structure très semblables et renferment toutes deux des pouvoirs de réglementation. Par conséquent, les commentaires suivants s'appliquent également au *Règlement sur les semences*.)

La *Loi relative aux aliments du bétail* a pour objet de régir et de réglementer la vente des aliments du bétail, comme l'indique clairement son titre au long, *Loi régissant et réglementant la vente des aliments du bétail*. Cet objectif est atteint grâce aux interdictions énoncées aux paragraphes 3(1) et (3) de la *Loi*, qui se lisent comme suit :



- 2 -

3. (1) Sont interdites la fabrication, la vente et l'importation au Canada d'aliments :

- a) qui n'ont pas été enregistrés conformément aux règlements;
- b) qui ne sont pas conformes aux normes réglementaires;
- c) dont l'emballage et l'étiquetage ne sont pas réglementaires.

...

(3) Sont interdites la fabrication, la vente ou l'importation au Canada, en contravention avec les règlements, d'aliments susceptibles de nuire à la santé de l'homme ou des animaux.

Pour que le gouverneur en conseil puisse appliquer ces dispositions, la *Loi* lui confère un certain nombre de pouvoirs de réglementation. Voici ce que prévoit à cet égard l'article 5 :

5. Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

- a) prescrire la forme des demandes d'enregistrement et les renseignements qui doivent les accompagner;
- b) régir l'enregistrement des aliments et fixer les droits d'enregistrement;
- c) prévoir la durée et l'annulation de l'enregistrement;
- d) soustraire tout aliment ou toute personne à l'application, en tout ou en partie, de la présente loi;
- e) établir la forme, la composition et les autres normes relatives aux aliments;
- f) régir l'emballage et l'étiquetage des aliments;
- g) prévoir le prélèvement d'échantillons et les analyses à effectuer pour l'application de la présente loi;
- h) disposer que les aliments enregistrés en application de la présente loi et qui contiennent un produit antiparasitaire au sens de la *Loi sur les produits antiparasitaires* sont, dans les circonstances et sous réserve des conditions prévues au règlement, réputés homologués aux termes de cette même loi;
- i) désigner les animaux, notamment les oiseaux, à considérer comme animaux de ferme pour l'application de la présente loi;
- j) prévoir la rétention de tout bien saisi sous le régime de l'article 9 et sa conservation ou protection;
- k) prévoir le mode de disposition des biens confisqués en application de l'article 9;
- l) prendre toute mesure réglementaire prévue par la présente loi;

- 3 -

m) prendre toute autre mesure d'application de la présente loi.

Aucun de ces pouvoirs de réglementation ne permet au gouverneur en conseil d'interdire ou de réglementer la dissémination d'aliments du bétail autrement qu'en en contrôlant la fabrication, la vente et l'importation au Canada. Par ailleurs, tout pouvoir de réglementation doit être exercé aux fins de la loi habilitante. Un règlement pris à des fins purement accessoires à celles de la loi habilitante ou qui déborde la portée de cette loi est *ultra vires*. La *Loi relative aux aliments du bétail* a pour objet de régir et de réglementer la vente des aliments du bétail, leur fabrication et leur importation au Canada. La réglementation de leur dissémination dans l'environnement est une toute autre affaire qui n'a rien à voir avec les exigences de l'article 3 de la *Loi* en matière d'homologation, de normes, d'emballage et d'étiquetage.

L'Agence canadienne d'inspection des aliments a soutenu que les dispositions du *Règlement de 1983 sur les aliments du bétail*, qui mettent en place un régime selon lequel un « aliment nouveau » ne peut être disséminé dans l'environnement sans l'autorisation du ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, sont permises en vertu de l'alinéa 5m) de la *Loi relative aux aliments du bétail*, lequel autorise le gouverneur en conseil, par règlement, à « prendre toute autre mesure d'application de la présente loi ». L'Agence prétend que cela est justifié parce que ces dispositions se rapportent au « but premier de la *Loi* », qui semble être la protection de la santé des animaux et de la santé humaine.

Quant au Comité, il estime qu'il s'agit là d'un énoncé trop large de l'objet de la *Loi*. Il serait plus juste de dire que la *Loi* vise à protéger la santé de l'homme et des animaux par la réglementation de la fabrication, de la vente et de l'importation d'aliments du bétail. D'ailleurs, le paragraphe 3(3) de la *Loi* interdit ces activités, sauf si elles sont exercées en conformité avec le *Règlement*. Ni l'une ni l'autre de ces activités n'implique la dissémination dans l'environnement. Cela dit, peu importe la façon de percevoir l'objet de la *Loi*, le moyen choisi par le Parlement pour atteindre ce but, c'est l'interdiction de fabriquer, de vendre ou d'importer des aliments du bétail en contradiction avec le *Règlement*, et non la réglementation de la dissémination dans l'environnement.

L'Agence a aussi fait valoir que l'existence d'un pouvoir habilitant général, à l'alinéa 5m) de la *Loi*, « à défaut de toute autre disposition indiquant qu'il faut faire une interprétation restrictive du pouvoir en question ou en limiter la portée par l'énumération de pouvoirs précis, montre que le Parlement entendait conférer au gouverneur en conseil une vaste gamme de pouvoirs en vue de l'application des dispositions de la *Loi* et de l'atteinte de ses objectifs ». Comme nous l'avons souligné à l'Agence, c'est là un énoncé beaucoup trop large du principe juridique applicable ici. Un pouvoir habilitant général tel que celui qui est conféré à l'alinéa 5m) de la *Loi* est purement accessoire. Il ne permet de prendre que les dispositions nécessaires à l'application de la loi habilitante, et chacune d'elles doit être indissociable d'une disposition spécifique de la loi habilitante. Comme la Cour fédérale l'a expliqué dans l'affaire *Re. Steve Dart Co.*, (1974), 46 D.L.R. (3d) 745 :



- 4 -

Cet article accorde le droit supplémentaire d'édicter des règlements pour la réalisation des fins de la *Loi* et la mise en oeuvre de ses dispositions, mais ces questions doivent être clairement exprimées ou renfermées dans les autres articles de la *Loi* ou nécessairement en découler. Cela permet d'édicter des Règlements *ejusdem generis* par rapport à ceux qui sont autorisés dans les autres articles de la *Loi* prévoyant l'adoption de règlements. Cela permet également d'édicter un règlement nécessaire pour mettre effectivement en application une disposition clairement exprimée de la *Loi* ne relevant d'aucun de ses autres articles de réglementation; cela ne confère pas pour autant le droit d'édicter des règlements touchant à une question qui n'est même pas abordée dans la *Loi*.

L'Agence soutient également que le paragraphe 3(3) de la *Loi* « pourrait être interprété de façon à inclure la protection de l'environnement, dans le sens où les dommages causés à l'environnement par un aliment du bétail pourraient avoir un effet nuisible sur la santé de l'homme ou des animaux ». Aux termes du paragraphe 3(3), sont interdites la fabrication, la vente ou l'importation au Canada, en contravention avec les règlements, d'aliments susceptibles de nuire à la santé de l'homme ou des animaux. Quant à la manière dont cette disposition pourrait être interprétée pour permettre de réglementer la dissémination dans l'environnement d'aliments du bétail, en plus de leur fabrication, de leur vente ou de leur importation, l'Agence prétend encore là qu'un aliment du bétail qui peut avoir un effet nuisible sur la santé de l'homme ou des animaux doit être évalué d'une façon quelconque avant sa fabrication, sa vente ou son importation. Pour une raison ou pour une autre, cela laisserait entendre qu'il faut avoir le pouvoir de demander une approbation préalable à la dissémination dans l'environnement. L'Agence tente également de reprendre ce même argument en ce qui concerne le paragraphe 3(2) et l'article 4 de la *Loi*, qui exemptent les aliments du bétail des exigences de celle-ci dans certaines circonstances.

Le Comité estime que cet argument ne tient pas. Selon le *Règlement*, l'approbation n'est pas une condition préalable à la fabrication, à la vente ou à l'importation. Elle s'applique plutôt à toute dissémination d'un aliment nouveau. La *Loi*, par contre, porte sur la fabrication, la vente ou l'importation d'aliments du bétail. Par ailleurs, cela ne signifie pas que la nécessité d'évaluer exige forcément un avis et une approbation préalables à la dissémination. De telles évaluations ont été menées pendant des décennies avant que soit imposée l'obligation d'en aviser le Ministre au préalable. Ce n'est pas parce qu'une personne doit évaluer si un aliment du bétail respecte les exigences de la *Loi* et du *Règlement* en vue de déterminer s'il peut être fabriqué, importé ou vendu qu'il faut nécessairement un pouvoir d'exiger un avis et une approbation préalables à toute dissémination d'un aliment nouveau dans l'environnement. Il s'agit de deux questions distinctes.

L'Agence prétend également que la fabrication, la vente et l'importation d'un aliment du bétail impliquent sa dissémination dans l'environnement. L'affirmation selon laquelle un fabricant, un vendeur ou un importateur d'un aliment du bétail, du simple fait de sa profession, dissémine un aliment du bétail dans l'environnement est manifestement erronée. Nous soutenons que le simple

- 5 -

fait de pouvoir lier la dissémination d'un aliment du bétail à sa fabrication, à sa vente ou à son importation ne suffit pas pour conclure que la dissémination dans l'environnement est un aspect de la fabrication, de la vente ou de l'importation de cet aliment. Cela dit, l'Agence aborde les choses du mauvais angle. La *Loi* dispose que la fabrication, la vente et l'importation d'aliments du bétail doivent être conformes aux règlements. La question n'est donc pas de savoir si la fabrication, la vente ou l'importation d'aliments du bétail impliquent une dissémination dans l'environnement, mais plutôt de savoir si on peut dire, dans tous les cas, que la dissémination dans l'environnement implique la fabrication, la vente ou l'importation.

Dans une lettre datée du 14 février 2008, l'Agence écrivait ceci :

Les articles 4.1 et 4.4 du *Règlement* constituent un régime d'enregistrement des aliments nouveaux parallèle à celui des aliments traditionnels, sauf que (1) l'élément déclencheur du processus d'enregistrement est la dissémination dans l'environnement dans le cas d'aliments nouveaux et (2) la terminologie est différente. Le terme « dissémination » s'applique à la fabrication, à la vente et à l'importation et comprend des situations, notamment la recherche, où un aliment nouveau dérivé d'une plante ou d'un microbe, par exemple, pourrait être fabriqué et donné à manger au bétail dans un milieu non fermé (dans l'environnement).

Cela illustre la position erronée de l'Agence. La *Loi* interdit la fabrication, la vente ou l'importation d'aliments du bétail, sauf en conformité avec le *Règlement*. Selon l'Agence, cependant, la dissémination dans l'environnement englobe d'autres activités que la fabrication, la vente et l'importation, comme la recherche. Selon la *Loi*, les seuls « déclencheurs » de l'exigence en matière d'enregistrement sont la fabrication, la vente ou l'importation. Il en est ainsi, indépendamment du fait que la dissémination dans l'environnement est une étape d'un processus qui permettra un jour à un aliment du bétail d'être fabriqué, importé et vendu.

Le *Règlement* vise également la dissémination dans l'environnement d'un « produit animal » obtenu à partir de celui-ci et l'exposition de cet aliment ou de ce produit à l'environnement. Cette définition est censée s'appliquer aux œufs, à la viande, au lait, à d'autres parties des animaux et même à leurs déjections. L'Agence soutient que cet aspect du *Règlement* « a été introduit surtout pour tenir compte de la recherche », mais il n'y a aucune restriction de ce genre dans le *Règlement*, comme l'indique la propre déclaration de l'Agence. L'Agence prétend que le pouvoir d'agir ainsi découle du fait que ces produits pourraient se retrouver dans la chaîne alimentaire humaine ou animale et qu'en conséquence, leur dissémination dans l'environnement peut être réglementée en vertu de la *Loi relative aux aliments du bétail*. Un tel argument mènerait à la conclusion que la dissémination dans l'environnement de quoi que ce soit qui pourrait être ingéré par l'homme ou les animaux pourrait être réglementée par la *Loi relative aux aliments du bétail*.



- 6 -

La *Loi relative aux aliments du bétail* a pour objet de réglementer la fabrication, la vente et l'importation d'aliments du bétail. À cette fin, elle interdit de fabriquer, de vendre ou d'importer des aliments qui ne satisfont pas aux exigences réglementaires. Même une lecture rapide de cette courte loi, qui ne comprend que dix parties, suffit pour conclure qu'elle n'a pas été adoptée pour traiter du rejet ou de l'émission d'aliments du bétail dans l'environnement, encore moins de produits animaux. La réglementation de la dissémination dans l'environnement est une tout autre question, qui n'a rien à voir avec les exigences en matière d'enregistrement, de normes, d'emballage et d'étiquetage visées par la *Loi*.

Pour protéger l'environnement, le Parlement a adopté la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999). Comme il est mentionné dans le résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui accompagne le DORS/97-6, cette loi n'était pas la « meilleure à invoquer » pour prendre le *Règlement* parce qu'Environnement Canada n'avait ni les compétences ni l'expérience requises pour réglementer les produits agricoles. Malheureusement, ce fait est sans rapport avec la question de savoir si les dispositions en cause sont légales. L'administration de la *Loi relative aux aliments des animaux* a beau incomber à l'Agence canadienne d'inspection des aliments, cette loi ne confère toujours pas le pouvoir de réglementer la dissémination d'aliments nouveaux dans l'environnement. S'il a été établi que la *Loi relative aux aliments du bétail* devrait réglementer la dissémination d'aliments nouveaux dans l'environnement, alors il faut la modifier pour inclure une telle réglementation. À l'heure actuelle, aucun des pouvoirs de la *Loi* n'interdit ou ne réglemente la dissémination d'aliments du bétail sans qu'il y ait de lien avec leur fabrication, leur vente ou leur importation.

Vous remerciant de votre attention dans ce dossier, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

---

Le coprésident,

J. Trevor Eyton

---

Le coprésident,

Andrew J. Kania, LL.M., député

c.c. M. Royal Galipeau, vice-président  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

M. Brian Masse, vice-président  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

/mn

Minister  
of Agriculture and  
Agri-Food  
and Minister for the  
Canadian Wheat Board



Ministre  
de l'Agriculture et de  
l'Agroalimentaire  
et ministre de la  
Commission canadienne du blé

Ottawa, Canada K1A 0C5

AOUT - 7 2009  
AUG

Référence à rappeler : 132994

L'honorable J. Trevor Eyton, sénateur  
Monsieur Andrew J. Kania, député  
Coprésidents  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation  
a/s Le Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Messieurs,

Je vous remercie de votre lettre au sujet de la réglementation des aliments nouveaux en vertu de la *Loi relative aux aliments du bétail* et de son règlement d'application.

J'ai constaté que vos commentaires portaient également sur la réglementation de la dissémination des végétaux à caractère nouveau dans l'environnement en vertu de la *Loi sur les semences* et de son règlement d'application, car ces textes législatifs relevant de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) ont une portée et une structure similaires en plus de renfermer des pouvoirs réglementaires semblables.

Je suis convaincu que vous êtes bien conscients que les questions soulevées dans le cadre de l'examen du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation sont complexes et touchent d'autres ministères du gouvernement. J'ai donc demandé à des représentants de l'ACIA d'élaborer une série d'options législatives pour donner suite à vos préoccupations, notamment l'examen des mesures législatives prévues ou en cours au sein du gouvernement du Canada. Il faudra faire appel à la collaboration d'autres ministères du gouvernement.

Je vous remercie de nouveau d'avoir porté les préoccupations du Comité à mon attention.

Veuillez agréer, Messieurs, mes salutations distinguées.

Gerry Ritz, C.P., député

Canada



## Appendix B

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

## JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON  
ANDREW J. KANIA, LL.M., M.P.

## VICE-CHAIRMEN

ROYAL GALIPEAU, M.P.  
BRIAN MASSE, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONa/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

## CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
ANDREW J. KANIA, LL.M., DÉPUTÉ

## VICE-PRÉSIDENTS

ROYAL GALIPEAU, DÉPUTÉ  
BRIAN MASSE, DÉPUTÉ

May 7, 2009

The Honourable Gregory F. Thompson, P.C., M.P.  
Minister of Veterans Affairs  
Room 175, East Block  
House of Commons  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0A6

Dear Mr. Thompson:

Our File: SOR/2005-39, Regulations Amending the Veteran Health Care  
Regulations

Your letter of May 27, 2008 concerning the above-mentioned instrument was considered by the Joint Committee at its meeting of March 12, 2009. At that time, it was the wish of members that we enquire as to whether you are in a position to advise as to when it is anticipated that the amendment to the *Department of Veterans Affairs Act* referred to in your letter will be introduced.

We thank you for your attention to this matter, and look forward to receiving your advice as to progress.

J. Trevor Eyton  
Joint Chairman

Andrew J. Kania, LL.M., M.P.  
Joint Chairman

c.c.: Mr. Royal Galipeau, Vice-chairman  
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

Mr. Brian Masse, Vice-chairman  
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

/mh

Minister  
of Veterans Affairs



Ministre  
des Anciens Combattants

Ottawa, Canada K1A 0P4

SEP 25 2009

The Honourable J. Trevor Eyton  
Mr. Andrew J. Kania, LL.M., M.P.  
Joint Chairmen, Standing Joint Committee  
for the Scrutiny of Regulations  
The Senate of Canada  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

SEP 28 2009

REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

**RE: SOR/2005-39, Regulations Amending the *Veterans Health Care Regulations***

Dear Mr. Eyton and Mr. Kania:

Thank you for your letter of May 7, 2009, requesting an update on the progress of the amendments to the *Veterans Health Care Regulations*. Your patience in awaiting this reply is appreciated.

Veterans Affairs Canada's officials have been actively discussing appropriate amendments to the Act to clarify and strengthen the authorities therein as they relate to the definition of the term "primary caregiver" in subsection 16(3) of the Regulations. Such amendments will be part of a Memorandum to Cabinet that is expected to be presented in the next 18 months.

.../2

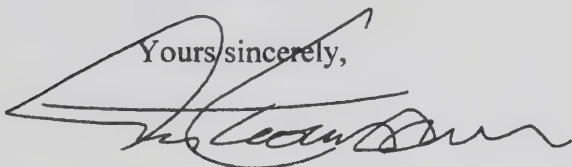
Canada



- 2 -

Should you have other questions in this regard, you may contact Ms. Suzanne Lévesque, Director of Cabinet and Legislative Affairs, at 613-992-3801.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Greg Thompson', written over the closing 'Yours sincerely,'.

The Honourable Greg Thompson, P.C., M.P.

c.c. Alix Jenkins, General Counsel  
Brian Ferguson, Senior ADM - Policy, Programs & Partnerships  
John Oliver, DG - Departmental Secretariat & Policy  
Coordination

## Annexe B

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 7 mai 2009

L'honorable Gregory F. Thompson, C.P., député  
Ministre des Anciens Combattants  
Pièce 175, Édifice de l'Est  
Chambre des communes  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

N/Réf.: DORS/2005-39, Règlement modifiant le Règlement sur les soins  
de santé pour anciens combattants

---

À sa réunion du 12 mars dernier, le Comité mixte permanent a examiné votre lettre du 27 mai 2008 portant sur le règlement nommé en rubrique. Les membres du Comité aimeraient savoir si vous êtes en mesure de dire quand sera apportée la modification à la *Loi sur le ministère des Anciens Combattants* dont vous parlez dans votre lettre.

Vous remerciant de votre attention, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le coprésident,

Le coprésident,

J. Trevor Eyton

Andrew J. Kania, LL.M., député

c.c.: M. Royal Galipeau, vice-président  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation  
M. Brian Masse, vice-président  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

/mh



TRANSLATION / TRADUCTION

Le 25 septembre 2009

L'honorable J. Trevor Eyton  
Monsieur Andrew J. Kania, LL.M., député  
Coprésidents du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation  
Le Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Messieurs,

OBJET: DORS/2005-39, Règlement modifiant le Règlement sur les soins de santé  
pour anciens combattants

---

J'ai bien reçu votre lettre du 7 mai 2009 dans laquelle vous demandez où en sont rendues les modifications concernant le *Règlement sur les soins de santé pour anciens combattants*, et je vous en remercie. Je vous remercie également de la patience dont vous avez fait preuve dans l'attente de cette réponse.

Les responsables de la réglementation à Anciens Combattants Canada discutent actuellement des modifications à apporter à la Loi pour clarifier et renforcer ses pouvoirs en ce qui concerne la définition de l'expression « principale personne à s'occuper du client » au paragraphe 16(3) du Règlement. Ces modifications figureront dans un mémoire au Cabinet qui sera présenté au cours des 18 prochains mois.

Si vous avez des questions à ce sujet, vous pouvez communiquer avec M<sup>me</sup> Suzanne Lévesque, directrice des Affaires du Cabinet et des affaires législatives, au 613-992-3801.

Veuillez agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

L'honorable Greg Thompson, C.P., député

c.c. Alix Jenkins, conseillère juridique principale  
Brian Ferguson, sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques,  
des programmes et des partenariats  
John Oliver, directeur général, Secrétariat du Ministère et  
Coordination des politiques





## Appendix C

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

## JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, M.P.

## VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.  
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

## CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, DÉPUTÉ

## VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ  
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

July 3, 2008

Kevin G. Lynch, Esq.  
Clerk of the Privy Council  
and Secretary to the Cabinet  
Privy Council Office  
Room 332, Langevin Block  
80 Wellington Street  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0A3

Dear Mr. Lynch:

Our File: SOR/2008-135, Order Amending Schedule I to the Access to  
Information Act  
SOR/2008-136, Order Amending the Schedule to the Privacy Act

I have reviewed the referenced instruments prior to their submission to the Joint Committee and would appreciate your response to the following point.

The *Order Amending Schedule I to the Access to Information Act* and the *Order Amending the Schedule to the Privacy Act* strike out the Office of Indian Residential Schools Resolution of Canada from Schedule I to the *Access to Information Act* and the Schedule to the *Privacy Act*. The enabling authority for an Order amending Schedule I to the *Access to Information Act* is section 77(2) of that Act, and the enabling authority for an order amending the Schedule to the *Privacy Act* is section 77(2) of the *Privacy Act*. Both sections 77(2), however, only give the Governor in Council authority to amend the Schedules by adding a department, ministry, body or office of the Government of Canada. Neither Act delegates any power to the Governor in Council to amend the Schedules or to delete government institutions from the Schedules.

As a matter of convenience, the following discussion will focus on the *Order Amending Schedule I to the Access to Information Act* and the relevant

- 2 -

provisions of the *Access to Information Act*. The same comments apply equally in connection with the *Order Amending the Schedule to the Privacy Act*.

Section 77(2) of the *Access to Information Act* states:

(2) The Governor in Council may, by order, amend Schedule I by adding thereto any department, ministry of state, body or office of the Government of Canada.

The *Access to Information Act*, including section 77(2) in its present form, was first enacted by S.C. 1980-81-82-83, c.111, s.1, Schedule I. The names of federal government institutions have since been added to, amended, and deleted from Schedule I to the Act both by statutory amendment and by Order in Council. There are a number of instances, beginning in 1998, where federal government institutions have been deleted or struck from Schedule I to the Act by order, purportedly pursuant to section 77(2) of the Act.

Once a government institution is added to Schedule I to the Act by order, there would seem to be no enabling authority in the Act for an order removing the institution from the Schedule or amending the name of the institution as it appears in the Schedule. In contrast to section 77(2) of the *Access to Information Act*, sections 3(1) to 3(10) of the *Financial Administration Act*, for example, expressly grant the Governor in Council powers to add, amend or delete from the Schedules to that Act.

Section 31(4) of the *Interpretation Act* states that “where a power is conferred to make regulations, the power shall be construed as including a power, exercisable in the same manner and subject to the same consent and conditions, if any, to repeal, amend or vary the regulations and make others”. This does not, however, give the Governor in Council authority to strike out the names of institutions listed in the Schedule to the Act as the authority granted to the Governor in Council is clearly restricted in section 77(2) to adding a department, ministry of state, body or office of the Government of Canada. The effect of an order deleting the name of a government institution from Schedule I is not to amend regulations or other delegated legislation but to alter the enabling statute itself.

It is also doubtful whether the repeal of an order made pursuant to section 77(2) could have the effect of deleting the government institution from the Schedule to the Act. The Governor in Council is granted authority in section 77(2) simply to add government institutions to the Schedule. Schedule I to the *Access to Information Act* lists the departments, ministries, bodies or offices of the Government of Canada that are considered to be “government institutions” for the purposes of the Act. When institutions are added to the Schedule, they become subject to the provisions of the Act and individuals are granted a right of access to records held by those institutions. Once an order is



- 3 -


made to add an institution to the Schedule, the name of that institution becomes part of the Schedule to the Act, and the Governor in Council's authority under section 77(2) would appear to be spent. Section 77(2) is in effect what is commonly known as a "Henry VIII clause", empowering the Governor in Council to alter the enabling statute by means of subordinate legislation. Section 77(2) should therefore be construed narrowly, as only authorizing the Governor in Council to "add" government institutions to the Schedule. The *Access to Information Act*, by the wording and limited scope of section 77(2), expresses a contrary intention to the application of the presumption in section 31(4) of the *Interpretation Act*.

Leaving the applicability of section 31(4) of the *Interpretation Act* aside, deleting a government institution from the Schedule by order clearly exceeds the authority granted by section 77(2) when the institution in question was included in the Schedule as first enacted or was added to the Schedule by statute. This was the case with the *Order Amending Schedule I to the Access to Information Act* registered as SOR/2006-24. This instrument amended the *Access to Information Act* by deleting the Department of Social Development from Schedule I to the Act. The Department of Social Development had been added to Schedule I by section 42 of the *Department of Social Development Act*, S.C. 2005, c.35. In this case, a federal government department that was added to Schedule I by Parliament was removed from the Schedule by Order in Council. This is outside the authority granted to the Governor in Council by section 77(2) to add government institutions to Schedule I.

In light of the foregoing, I would appreciate your explanation as to the basis on which an Order in Council deleting a government institution from Schedule I to the *Access to Information Act* is considered to be authorized by section 77(2) of the *Access to Information Act*. As stated earlier, this same concern applies to an Order in Council deleting a government institution from the Schedule to the *Privacy Act*.

I look forward to receiving your comments with respect to the foregoing.

Yours sincerely,

  
Lindsay Armstrong  
Counsel

/mh

Clerk of the Privy Council and  
Secretary to the Cabinet



Ottawa, Canada  
K1A 0A3

Greffier du Conseil privé et  
Secrétaire du Cabinet

April 30, 2009

Mr. Peter Bernhardt  
General Counsel  
Standing Joint Committee for  
the Scrutiny of Regulations  
56 Sparks Street, 2nd Floor  
Senate of Canada  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

APR 30 2009

REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Bernhardt:

Thank you for your letters of November 12, 2008 and April 7, 2009, which follow up on Ms. Lindsay Armstrong's letter of July 3, 2008.

We have noted the concerns you raised on behalf of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations relating to SOR/2008-135 and SOR/2008-136.

For greater certainty, we will be requesting that amendments to the relevant Schedules to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* be introduced through the *Miscellaneous Statute Law Amendment Act* (MSLA) to delete the Office of Indian Residential Schools Resolution of Canada from those Schedules. In addition, I have instructed my officials to henceforth proceed through the MSLA in respect of any deletions to the relevant Schedules to the Acts relating to machinery of government changes.

Thank you again for bringing this matter to my attention.

Sincerely yours,

Kevin G. Lynch

Canada



## Annexe C

**TRANSLATION / TRADUCTION**

Le 3 juillet 2008

Monsieur Kevin G. Lynch  
Greffier du Conseil privé et  
Secrétaire du Cabinet  
Bureau du Conseil privé  
Pièce 332, Édifice Langevin  
80, rue Wellington  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A3

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2008-135, Décret modifiant l'annexe I de la Loi sur l'accès à  
l'information  
DORS/2008-136, Décret modifiant l'annexe de la Loi sur la  
protection des renseignements personnels

---

J'ai examiné les instruments susmentionnés avant leur présentation au Comité mixte et j'aimerais connaître vos commentaires sur le point suivant.

Le *Décret modifiant l'annexe I de la Loi sur l'accès à l'information* et le *Décret modifiant l'annexe de la Loi sur la protection des renseignements personnels* suppriment le Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones de l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'annexe de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'autorité habilitante pour un décret modifiant l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* est le paragraphe 77(2) de cette même *Loi* et l'autorité habilitante pour un décret modifiant l'annexe de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est le paragraphe 77(2) de cette même *Loi*. Les deux paragraphes 77(2) donnent uniquement au gouverneur en conseil le pouvoir d'ajouter à l'annexe un ministère, un département d'État ou un organisme de l'administration fédérale. Ni l'une ni l'autre de ces *Lois* ne donne le pouvoir au gouverneur en conseil de modifier les annexes ou de retirer des institutions fédérales de ces mêmes annexes.

Pour des raisons de commodité, l'analyse suivante portera sur le *Décret modifiant l'annexe I de la Loi sur l'accès à l'information* et les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les mêmes observations s'appliquent également au *Décret modifiant l'annexe de la Loi sur la protection des renseignements personnels*.

- 2 -

Le paragraphe 77(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* est ainsi libellé :

(2) Le gouverneur en conseil peut, par décret, ajouter à l'annexe I tout ministère, département d'État ou organisme de l'administration fédérale.

La *Loi sur l'accès à l'information*, y compris le paragraphe 77(2) actuel, a été édictée par S.C. 1980-81-82-83, ch. 111, art. 1, annexe I. Les noms d'institutions du gouvernement fédéral ont été ajoutés, modifiés ou retirés de l'annexe I de la *Loi* en vertu d'une modification législative ou par décret en conseil. Dans un certain nombre de cas, depuis 1998, des institutions du gouvernement fédéral ont été retirés ou supprimés par décret de l'annexe I de la *Loi*, censément en vertu du paragraphe 77(2) de la *Loi*.

Lorsqu'une institution du gouvernement est ajoutée par décret à l'annexe I de la *Loi*, il semble que la *Loi* ne contienne aucune autorité habilitante pour la prise d'un décret visant à retirer l'institution en question de l'annexe ou à modifier le nom de l'institution tel qu'il figure à l'annexe. Contrairement au paragraphe 77(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*, les paragraphes 3(1) à 3(10) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, par exemple, donnent expressément au gouverneur en conseil le pouvoir d'ajouter des éléments aux annexes de cette *Loi*, de les modifier ou d'en retirer des éléments.

Le paragraphe 31(4) de la *Loi d'interprétation* s'énonce comme suit : « Le pouvoir de prendre des règlements comporte celui de les modifier, abroger ou remplacer, ou d'en prendre d'autres, les conditions d'exercice de ce second pouvoir restant les mêmes que celles de l'exercice du premier ». Toutefois, cette disposition n'accorde pas au gouverneur en conseil le pouvoir de supprimer le nom d'institutions figurant à l'annexe de la *Loi* du fait que le pouvoir conféré au gouverneur en conseil se limite clairement, aux termes du paragraphe 77(2), à l'ajout d'un ministère, département d'État ou organisme de l'administration fédérale. Un décret visant à retirer le nom d'une institution fédérale de l'annexe I n'a pas pour effet de modifier un règlement ou d'autres législations par délégation mais plutôt de modifier la loi habilitante comme telle.

Il y a aussi lieu de douter que l'abrogation d'un décret pris en vertu du paragraphe 77(2) puisse avoir pour effet de retirer une institution du gouvernement de l'annexe de la *Loi*. Le paragraphe 77(2) confère au gouverneur en conseil uniquement le pouvoir d'ajouter des institutions du gouvernement à l'annexe. L'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* contient la liste des ministères, départements d'État et autres organismes du gouvernement du Canada qui sont considérés comme des « institutions fédérales » aux fins de la *Loi*. Lorsque des institutions sont ajoutées à l'annexe, celles-ci sont assujetties aux dispositions de la *Loi* et les particuliers obtiennent le droit d'accès aux documents détenus par ces institutions. Lorsqu'un décret est pris pour l'ajout



- 3 -

d'une institution à l'annexe, le nom de cette institution devient partie de l'annexe de la *Loi*, et le pouvoir du gouverneur en conseil prévu au paragraphe 77(2) serait ainsi exercé. En effet, le paragraphe 77(2) est ce qu'on appelle communément une « clause Henri VIII », qui donne au gouverneur en conseil le pouvoir de modifier la loi habilitante au moyen d'un décret-loi. Par conséquent, le paragraphe 77(2) devrait être interprété dans un sens étroit, comme donnant uniquement le pouvoir au gouverneur en conseil d'« ajouter » des institutions gouvernementales à l'annexe. La *Loi sur l'accès à l'information*, étant donné le libellé et la portée limitée du paragraphe 77(2), exprime une intention contraire à l'application de la présomption au paragraphe 31(4) de la *Loi d'interprétation*.

Si l'on met de côté l'applicabilité du paragraphe 31(4) de la *Loi d'interprétation*, le retrait par décret d'une institution gouvernementale figurant à l'annexe dépasse clairement le pouvoir conféré par le paragraphe 77(2) lorsque l'institution en question était inscrite à l'annexe au moment où la *Loi* a été édictée ou a été ajoutée à l'annexe en vertu d'une loi. C'est le cas du *Décret modifiant l'annexe I de la Loi sur l'accès à l'information* portant le numéro DORS/2006-24. Cet instrument a modifié la *Loi sur l'accès à l'information* en retirant le ministère du Développement social de l'annexe I de la *Loi*. Le ministère du Développement social avait été ajouté à l'annexe I en vertu de l'article 42 de la *Loi sur le ministère du Développement social*, L.C. 2005, ch. 35. Dans ce cas, un ministère du gouvernement fédéral qui avait été ajouté à l'annexe par le Parlement a été retiré de l'annexe en vertu d'un décret en conseil. Ceci dépasse le pouvoir du gouverneur en conseil, conféré par le paragraphe 77(2), d'ajouter des institutions gouvernementales à l'annexe I.

Compte tenu de ce qui précède, j'aimerais que vous m'expliquiez comment il se fait qu'un décret en conseil qui retire une institution gouvernementale de l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* est considéré comme étant autorisé en vertu du paragraphe 77(2) de cette même *Loi*. Comme indiqué ci-dessus, la même question se pose concernant un décret en conseil qui retire une institution gouvernementale de l'annexe de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Dans l'attente de vos observations sur les points soulevés.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

(signature)

Lindsay Armstrong  
Conseillère juridique

/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 30 avril 2009

M. Peter Bernhart  
Conseiller juridique général  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
56, rue Sparks, 2<sup>e</sup> étage  
Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

J'ai bien reçu les lettres du 12 novembre 2008 et du 7 avril 2009 qui font suite à la lettre de Mme Lindsay Armstrong, datée du 3 juillet 2008.

Nous avons pris note des points que vous avez soulevés au nom du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation concernant DORS/2008-135 et DORS/2008-136.

Il est entendu que nous allons demander que les modifications aux annexes de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient présentées par le truchement de la *Loi corrective* afin de retirer le Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones de ces mêmes annexes. De plus, j'ai donné comme consigne à mon personnel de procéder dorénavant par le truchement de la *Loi corrective* pour tout retrait des annexes pertinentes des Lois ayant trait aux changements à l'appareil gouvernemental.

Je vous remercie encore d'avoir porté cette question à mon attention.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

(signature)  
Kevin G. Lynch



## Appendix D

**NOTE ON SOR/2001-520, CANADA INDUSTRIAL RELATIONS BOARD REGULATIONS, 2001**

---

Fifteen points were raised in connection with these Regulations in July of 2002. A number of amendments were promised in a letter dated April 14, 2003 from the Chairperson of the Board. Following the submission of the file to the Joint Committee, eight unresolved matters were pursued in counsel's letter of September 4, 2003. While the Committee was advised that amendments to the Regulations were expected once the Board's Client Consultation Committee had finished its work, a reply dealing with the substance of the specific points pursued in the September 4, 2003 could not be elicited.

In December of 2007, the Committee was provided with a table summarizing suggested amendments, including the Committee's concerns, and setting out the Board's recommendation on each. The table indicated the Board's acceptance of the need to address one of the matters discussed in counsel's September 4, 2003 letter. As for the other seven outstanding matters, in the case of six the table simply stated "No amendment needed" as the Board's recommendation. Thus there was still no effort made to deal with the substance of these matters. In connection with the seventh, it was indicated that an amendment could be made, but it was by no means clear that this meant that it would be made.

As concerned the previously promised amendments, with one exception the table reiterated that these will be made, although there was no indication as to when this is expected to take place. On one point, the Board reversed its position on the need for an amendment.

In a letter dated April 30, 2008, the Committee's Joint Chairmen wrote to the Chair of the Board advising that the Committee continued to expect a reply that addressed in detail the substance of each outstanding matter, and that should such a reply not be forthcoming, consideration would be given to inviting the Chair to appear before the Committee to provide responses on the outstanding issues in person. In her interim reply of May 13, 2008, the Board's Chair indicated that it was hoped to provide a full response "by the time Parliament resumes sitting in the fall".

That response was indeed finally provided on September 11, 2008. In it, the Board reiterates its agreement to make a number of previously promised amendments, and indicates that amendments will be made to address another of the matters dealt with in counsel's letter of September 4, 2003. There are, however, seven remaining matters, and these are discussed below.

- 2 -

1. Subsection 12(1)

Paragraphs (d) and (e) of section 10 of the Regulations require that an application filed with the Board must include

(d) full particulars of the facts, of relevant dates and of grounds for the application;

(e) a copy of supporting documents.

Paragraphs (b) and (c) of subsection 12(1) then provide that “In addition to the information required for an application made under section 10”, any person who makes a response, reply or request to intervene must do so in writing and include

(b) full particulars of the facts, relevant dates and grounds for the response, reply or request to intervene,

(c) a copy of supporting documents for the response, reply or request to intervene.

It was suggested that since presumably the intent of the words “In addition to the information required for an application made under section 10” in the opening portion of subsection 12(1) is that for purposes of prescribing the information to be included in a response, reply or request to intervene, section 10 is to be read as if the term “applicant” read “person who makes the response, reply or request to intervene” and the term “application” read “response, reply or request to intervene”, paragraphs (b) and (c) of section 12(1) simply repeat paragraphs (d) and (e) of section 10.

The Board agrees that paragraph 12(1)(c) should be deleted. It argues that paragraph 12(1)(b) should be retained, however, in order to preclude reading paragraph 10(d) as only applying to applications. Because paragraph 10(e), unlike paragraph 10(d), does not use the term “application”, it is apparently felt that it does have the same potential for confusion.

It is difficult to accept this line of reasoning. Since it is presumed that legislation does not repeat itself, paragraphs 10(d) and 12(1)(b) must be taken to be distinct requirements. In providing that the information required under the latter is “in addition” to that required under the former, the effect is that any person who makes a response, reply or request to intervene must include both the full particulars of the facts, of relevant dates and of grounds for the application and the full particulars of the facts, relevant dates and grounds for the response, reply or request to intervene. If this is not what is intended, the application of these two provisions must be clarified.



- 3 -

2. Subsection 21(4)

Subsection 21(4) provides that if the parties are unable to agree on the extent of disclosure, the Board may, with the agreement of the parties, assist them to resolve the question. Subsection 15.1(1) of the Code, however, already authorizes the Board, if the parties agree, to “assist the parties in resolving any issues in dispute at any stage of a proceeding and by any means that the Board considers appropriate”. As it merely repeats what is already the case by virtue of subsection 15.1(1) of the Code, it was suggested that subsection 21(4) of the Regulations serves no legislative purpose, and should therefore be deleted.

The Board has advanced a number of reasons why it would prefer that this provision be retained. First, it argues that subsection 15.1(1) of the Code is a “substantive provision”, while subsection 21(4) of the Regulations addresses a “procedural issue”. The intended significance of this, however, is unclear. The only question is whether subsection 24(1) adds anything to the powers conferred on the Board by subsection 15.1(1) of the Code.

The Board also claims that under subsection 15.1(1) of the Code, the Board can initiate the dispute resolution process, while under subsection 21(4) of the Regulations the Board’s role is “passive”, in that the parties must first disagree on the extent of disclosure and then agree to the Board’s involvement. Any such distinction is imaginary. Subsection 15.1(1) of the Code authorizes the Board, if the parties agree, to assist the parties in resolving any issues in dispute. Just as is the case under subsection 24(1), there must first be a dispute, and then agreement of the parties to the Board’s involvement. Even were this not the case, the Board’s “passive” authority set out in subsection 24(1) is completely subsumed by the “active” powers conferred by subsection 15.1(1).

The Board’s reply expresses concern that deleting subsection 24(1) would lead to confusion as to the reason for such an amendment. This is little more than an argument for never deleting any legislative provision, since it will never be clear on its face why the deletion has been made. As for the additional concern that it would then be necessary to go back and forth between the Code and the Regulations in order to understand the legislative scheme, the same will be the case for any regulation, which must always be read together with its parent statute. If repeating provisions of the enabling statute in a regulation makes the regulation more “user friendly”, why not simply repeat the entire Act, so as to avoid the need to go back and forth between the two at all? In this connection, it is interesting to note, by way of contrast, that the Board has agreed to delete section 26 of the Regulations for the sole reason that it duplicates a provision of the Code.

- 4 -

As has been pointed out to the Board previously, the purpose of legislation is to establish legal rules. It is therefore presumed that legislators do not legislate to no legal effect. (As Bennion observes in *Statutory Interpretation* (2<sup>nd</sup> edition, at p.703), “Where an enactment appears to impose a legal duty that, by reason of some other enactment or rule of law, already exists ... the court strives to avoid pronouncing in favour of such a duplication in the law.”) Moreover, in the present instance such repetition is potentially misleading as to the source of the Board’s power to assist parties in resolving the issue of disclosure, which is the statute as enacted by Parliament itself, rather than regulations made by the Board. Subsection 21(4) should simply be removed.

### 3. Section 22

Section 22 provides that the Board may declare that a document filed with the Board be treated as confidential and may limit access to the document to those persons whom the Board designates. In connection with the predecessor to this provision, it was suggested that it should be possible to enumerate in a broad fashion the general considerations that the Board will take into account in deciding whether a document should be treated as confidential, and then in dealing with a request for access to a confidential document. This would assist parties in focusing their arguments on relevant considerations, as well as define the Board’s discretion in this regard.

Although an undertaking that an appropriate amendment would be made was given in 1996 in connection with the same provision in the previous regulations, the 2001 Regulations simply reproduced the same provision. In his letter of April 13, 2003, however, the then Chair of the Board again stated that the Board agreed with the Committee’s concern, and that section 22 would be amended. Subsequently, however, the Board indicated that this amendment would not be made because “to add criteria here seems to be inconsistent with deleting criteria from section 24(1)”.

As the Joint Chairmen’s letter of April 30, 2008 explained, there is no connection between the amendment to section 22 and the promised amendment to section 24(1). Section 24(1) permits any individual authorized by the Board “who has sufficient knowledge and competency” to issue a summons. This would seem to unlawfully restrict the discretion conferred on the Board under the *Canada Labour Code* to authorize any person to summon witnesses. On the other hand, the confidentiality of, and access to, documents filed with the Board, is not dealt with in the Code itself, and section 22 falls within the regulation-making powers conferred on the Board. The two situations are thus entirely different.

The Board’s latest reply advises that it did make an attempt to formulate the general criteria used to determine the confidentiality of communications, but



- 5 -

concluded that such an exercise was of little value, in that it merely summarized general considerations from the common law. While a number of these considerations are set out in the reply, it also stated that the need for flexibility to deal with a wide variety of differing individual circumstances militates against adopting specific criteria. A copy of the Board's Handbook for the conducting of motions for the production of documents was also provided, in order to show that the Board's jurisprudence in this area is well developed.

Be this as it may, there are a number of examples where regulations governing the procedures of federal boards and agencies do provide some general criteria for making decisions on when documents are to be treated as confidential. For instance, subsection 24(4) of the *Canadian Transportation Agency General Rules* reads:

(4) If the Agency determines that a document in respect of which a claim for confidentiality has been made is relevant to a proceeding and the specific direct harm likely to result from its disclosure justifies a claim for confidentiality, the Agency may

- (a) order that the document not be placed on the public record but that it be maintained in confidence;
- (b) order that a version or a part of the document from which the confidential information has been removed be placed on the public record;
- (c) order that the document be disclosed at a hearing to be conducted in private;
- (d) order that the document or any part of it be provided to the parties to the proceeding, or only to their solicitors, and that the document not be placed on the public record; or
- (e) make any other order that it considers appropriate. (emphasis added)

There is no doubt that such criteria could be added to the Board's Regulations.

#### 4. Subsection 25(1)

This provision prescribes certain purposes for which the Board may convene a pre-hearing conference. Section 16(a.1) of the Code, however, confers on the Board the power to order pre-hearing procedures, including pre-hearing conferences, "in relation to any proceeding before it". Section 25(1) thus serves no legislative purpose, and should be deleted. Moreover, to the extent section

- 6 -

25(1) could be read as providing that a pre-hearing conference may only be held in the prescribed circumstances, it would constitute an unauthorized attempt to narrow the scope of section 16(a.1) of the Code.

The Board denies that subsection 25(1) narrows the scope of section 16(a.1), even though it “specifies the topics the Board may inquire into during the pre-hearing conference”. This is said to merely provide more detail as to the types of matters “the Board is likely to enquire into during the pre-hearing conference”. If this is intended to indicate that subsection 25(1) merely provides examples of the reasons for which the Board may convene a pre-hearing conference, it is suggested that administrative documents such as manuals, guidelines, information letters and the like, and not the laws of Canada, are the appropriate vehicles for conveying such information.

The Board’s reply also claims that deleting this provision would cause uncertainty as to the Board’s intentions, and would increase the need to refer to both the Code and the Regulations together. Thus, the comments made in point 1 above are applicable here as well.

5. Subsection 29(1)

Section 16(l) of the Code empowers the Board to adjourn or postpone any proceeding, and it is unnecessary to repeat this in section 29(1) of the Regulations. Moreover, such repetition is potentially misleading, in that it suggests that the source of the Board’s power to adjourn or postpone a hearing lies in the regulations made by the Board rather than in the statute passed by Parliament itself.

The Board points out that subsection 29(1) also refers to cancelling a hearing, and that it would be misleading to retain this reference while deleting the references to adjourning and postponing a hearing. It also again claims that deleting subsection 29(1) would be confusing, in that it would require the reader to “understand the inter-play” between the Regulations and the Code.

In this instance, both of these concerns are easily addressed. Subsection 29(1) could be amended to read:

In addition to adjourning or postponing a hearing pursuant to subsection 16(1) of the Act, the Board may cancel a hearing.

This would make the source of the Board’s power to adjourn or postpone a hearing clear, while retaining references to adjournment, postponement and cancelation of a hearing.

6. Section 33



- 7 -

Section 33 sets out the information that must be included in an application respecting bargaining rights “in addition to the information required for an application under section 10”. Paragraph (b) of section 10 requires that an application include the name, address and telephone and fax numbers of any person who may be affected by the application. In the case of an application respecting bargaining rights, the result of section 33 would seem to be that the information required by section 10(b) must be provided with respect to every employee, or at least each employee in the existing or proposed bargaining unit.

The Board has previously acknowledged that “a literal reading of sections 33 and 10 of the Regulations would require an applicant to provide the name, address and telephone and fax numbers of the employees in the existing or proposed bargaining unit.” This being the case, and since this is not what is intended, it was suggested that section 33 should be clarified accordingly, as should sections 34, 36(1), 37, 40(1), 41, 42(1) and 43, each of which also require certain applications or complaints to include the information required for an application under section 10.

The Board has expressed a preference to leave these provisions as they are for the time being, and to redraft them as part of a more substantive review of the Regulations that is to take place as a second phase, following the making of a number of “housekeeping” amendments, including those promised to the Committee. No timeframe is given for the completion of this initiative, and before accepting such an undertaking, the Committee should at least seek some indication as to how long this is expected to take.

#### 7. Section 44

Section 44 states that the circumstances in which an application “shall be made to the Board exercising its power of reconsideration under section 18 of the Code include” those prescribed in paragraphs (a) to (d) of section 44. The Board has agreed that the word “shall” in the English version of section 44 should read “may” (the French version is correct in this regard).

More fundamentally, while section 15(i) of the Code authorizes the Board to make regulations respecting the circumstances under which the Board may exercise its powers under section 18, it would seem that section 44 does no more than give several examples of circumstances in which a section 18 reconsideration may take place. Given that the enumeration set out in section 44 is not apparently intended to be exhaustive, what purpose does section 44 actually serve?

The Board explains that section 44 reflects the Board’s established policy by setting out a non-exhaustive list of the “main grounds” for reconsideration.

- 8 -

While there is nothing to prevent the Board from exercising its power of reconsideration in other circumstances, it is argued that

[w]ithout some indication of the standard grounds for reconsideration, the Board's reconsideration powers could be interpreted as being more general rather than exceptional (for example, a general provision that any decision can be reconsidered for any reason could encourage frivolous litigants to file applications merely to delay or defeat the implementation of the Board's orders and decisions).

Of course this conveniently overlooks the fact that there is already a provision granting the Board a general power of reconsideration: it is section 18 of the Code, which reads "The Board may review, rescind, amend, alter or vary any order or decision made by it, and may rehear any application before making an order in respect of the application." The giving of illustrations as to how a body will exercise a power given to it by statute is simply not a legitimate purpose of regulations. Again, administrative documents such as manuals, guidelines, information letters and the like, and not legislation, are the appropriate for such material. Section 44 serves no legislative purpose and should be deleted.

In addition to pursuing the matters in respect of which the Committee considers the response from the Board to be unsatisfactory, it is suggested that a timeframe for the completion of the two phases of the planned amendments to the Regulations should be sought.

October 16, 2008

PB/mh



**STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONS**

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

**JOINT CHAIRMEN**

SENATOR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, M.P.

**VICE-CHAIRMEN**

KEN EPP, M.P.  
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.



CANADA

**COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION**

s/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

**CO-PRÉSIDENTS**

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, DÉPUTÉ

**VICE-PRÉSIDENTS**

KEN EPP, DÉPUTÉ  
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

April 30, 2008

Ms. Elizabeth E. MacPherson  
Chairperson  
Canada Industrial Relations Board  
C.D. Howe Building  
240 Sparks Street, 4<sup>th</sup> Floor West  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0X8

Dear Ms. MacPherson:

Our File: SOR/2001-520, Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001

Fifteen points were raised by counsel to the Standing Joint Committee in connection with these Regulations in July of 2002. A number of amendments were promised in a letter dated April 14, 2003 from the Chairperson of the Board. Following the submission of the file to the Joint Committee, eight unresolved matters were pursued in our counsel's letter of September 4, 2003.

While the Committee was advised that amendments to the Regulations were expected once the Board's Client Consultation Committee had finished its work, a reply dealing with the substance of the specific points pursued in the September 4, 2003 letter could not be elicited. As a result, the Joint Committee did not know if the Board had accepted these points or not. As the April 11, 2007 letter from the Committee's Joint Chairmen explained, not for the first time, where questions are asked or concerns are brought to the attention of a regulation-making authority, the Committee cannot fulfil its mandate in the absence of a reply that deals with the substance of those questions or concerns. That letter also sought the cooperation of the Board's Chairperson in ensuring that such a reply was provided. An indication as to when it was anticipated that the work of the Regulations Working Group of the Client Consultation Committee would be completed was requested as well.

- 2 -

Mr. Douglas Ruck's December 18, 2007 reply was accompanied by a table summarizing suggested amendments, including the Joint Committee's concerns, and setting out the Board's recommendation on each. That table indicates the Board's acceptance of the need to amend section 24(1) to address the matter discussed in point number 8 of our counsel's September 4, 2003 letter, although there is still no explanation as to the intent of this provision, and it is unclear what the nature of this amendment is to be. Your further explanation in this regard would be appreciated.

As for the other seven outstanding matters, in the case of five (the points numbered 7 (section 21(4)), 9 (section 25(1)), 10 (section 26), 12 (Section 29(1)) and 14 (section 44) in the September 4, 2003 letter), the table simply states "No amendment needed" as the Board's recommendation. Thus there has still been no effort whatsoever to deal with the substance of the matters discussed in the September 4, 2003 letter, or to give reasons for the Board's position. On point number 4 (section 12(1)), the table indicates that an amendment could be made, but it is not clear that this means that it will be made. On point number 13 (section 33), while the table also states that an amendment is to be considered, no amendment is described that would actually deal with the point pursued in the September 4, 2003 letter.

When this file was considered by the Joint Committee at its meeting of April 3, 2008, it was the consensus of members that a satisfactory response to the issues pursued in our counsel's September 4, 2003 has not been provided. Stating merely that no amendment is needed, or that an amendment "could" be made, cannot be said to constitute a response addressing the substance of the concerns raised. In view of this, we were asked to inform you that the Committee continues to expect a reply from the Board that addresses in detail the substance of each outstanding matter discussed in the September 3, 2003 letter. Given the time that has already passed, it was also the wish of members that we advise that should such a reply not be forthcoming, consideration will be given to inviting you to appear before the Committee to provide responses on the outstanding issues in person.

Turning to the previously promised amendments, with one exception the table accompanying Mr. Ruck's letter reiterates that these will be made, although there is still no indication as to when this is expected to take place. Again, your advice in this regard would be appreciated.

The exception concerns section 22 of the Regulations, which provides that the Board may declare that a document filed with it be treated as confidential and may limit access to the document to those persons whom the Board designates. In connection with the predecessor to this provision, it was suggested that it should be possible to enumerate in a broad fashion the general considerations that the Board will take into account in deciding whether a



- 3 -

document should be treated as confidential, and then in dealing with a request for access to a confidential document. This would assist parties in focusing their arguments on relevant considerations, as well as define the Board's discretion in this regard.

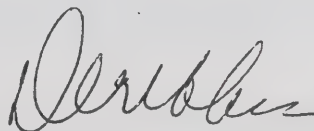
Although an undertaking that an appropriate amendment would be made was given in 1996, the 2001 Regulations simply reproduced the previous provision. In his letter of April 13, 2003, however, the then Chairperson of the Board again stated that the Board agreed with the Committee's concern, and that section 22 would be amended. The table accompanying Mr. Ruck's reply, however, now indicates that this amendment will not be made because "to add criteria here seems to be inconsistent with deleting criteria from section 24(1)".

It is difficult to see how there is any connection between the amendment to section 22 and the amendment to section 24(1). Section 24(1) permits any individual authorized by the Board "who has sufficient knowledge and competency" to issue a summons. This would seem to unlawfully restrict the discretion conferred on the Board under the *Canada Labour Code* to authorize any person to summon witnesses. On the other hand, the confidentiality of, and access to, documents filed with the Board, is not dealt with in the Code itself, and section 22 falls within the regulation-making powers conferred on the Board. The two situations are thus entirely different. It has now been more than a decade since the undertaking to amend section 22 was first given, and it remains the Committee's expectation that this undertaking will be fulfilled.

We look forward to receiving your reply in connection with the foregoing.



J. Trevor Eyton  
Joint Chairman



Derek Lee  
Joint Chairman

Encl.

c.c.: Mr. Ken Epp, Vice-chairman  
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

Mr. David Christopherson, Vice-chairman  
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

/mh

**Canada Industrial Relations Board • Conseil canadien des relations industrielles**

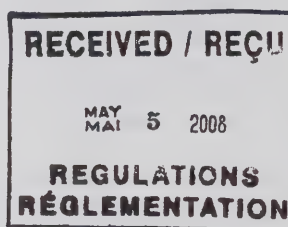
C.D. Howe Building, 240 Sparks Street, 4th Floor West, Ottawa, Ontario K1A 0X8  
Édifice C.D. Howe, 240, rue Sparks, 4<sup>e</sup> étage ouest, Ottawa (Ontario) K1A 0X8  
Tel./Tél: (613) 947-5366 Fax: (613) 947-3894

**CHAIRPERSON / PRÉSIDENTE**

May 2, 2008

Senator J. Trevor Eyton  
Joint Chairman  
Standing Joint Committee  
for the Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Derek Lee, M.P.  
Joint Chairman  
Standing Joint Committee  
for the Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario K1A 0A4



Dear Senator Eyton and Mr. Lee:

***Your File: SOR/2001-520, Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001***

Thank you for your letter of April 30, 2008, which was received in this office on May 1, 2008.

When I became Chair of the Canada Industrial Relations Board on January 1, 2008, I was informed that work on the Board's regulations was well in hand. As you can appreciate, I am very concerned by the contents of your letter, which indicate that the situation is very much to the contrary. Please be assured that I will take immediate steps to respond to the issues that you have raised.

Sincerely,

Elizabeth MacPherson

EM/ll

cc. Mr. Ken Epp, M.P., Vice-chairman, Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations  
Mr. David Christopherson, M.P., Vice-chairman, Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

RDCMS302172



**Canada Industrial Relations Board • Conseil canadien des relations industrielles**

C.D. Howe Building, 240 Sparks Street, 4th Floor West, Ottawa, Ontario K1A 0X8

Édifice C.D. Howe, 240, rue Sparks, 4<sup>e</sup> étage ouest, Ottawa (Ontario) K1A 0X8

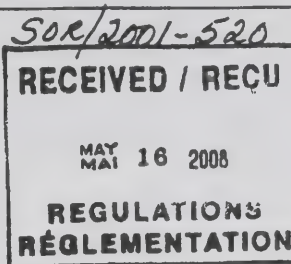
Fax: (613) 947-5407

Office of the Chairperson / Bureau de la Présidente

May 13, 2008

Senator J. Trevor Eyton  
Joint Chairman  
Standing Joint Committee  
for the Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Mr. Derek Lee, M.P.  
Joint Chairman  
Standing Joint Committee  
for the Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4



Dear Senator Eyton and Mr. Lee:

Further to my letter of May 2, 2008, the purpose of this letter is to outline the steps that are being taken to respond to the concerns raised in your letter of April 30, 2008.

Firstly, please be assured that the document that was provided to you on December 18, 2007 was not intended to be the Board's detailed final response to the proposed regulatory amendments. Rather, the document was intended to be a short summary of the proposed amendments for use in our discussion with the Board's Client Consultation Committee.

Because the content of the *Regulations* has significant implications for the community served by the Board, we continue to believe that the client community's input to the proposed amendments is vital. In order to expedite matters, we have asked the Board's Client Consultation Committee to complete their review and provide us with their comments by May 30, 2008.

The Board's *Regulations* Committee will meet in early June to review the Client Consultation Committee's comments. The Board's priority over the summer will be to prepare a comprehensive response, with full explanations, to each of the issues raised by your Committee. My objective is to have this response in your hands by the time Parliament resumes sitting in the fall.

I trust that this proposed schedule will be satisfactory to you, and invite you to contact my office should you have any further concerns or suggestions.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Elizabeth MacPherson', with a long horizontal flourish extending to the right.

Elizabeth MacPherson  
Chairperson

**Canada Industrial Relations Board • Conseil canadien des relations industrielles**

C.D. Howe Building, 240 Sparks Street, 4th Floor West, Ottawa, Ontario K1A 0X8  
Édifice C.D. Howe, 240, rue Sparks, 4<sup>e</sup> étage ouest, Ottawa (Ontario) K1A 0X8  
Tel./Tél: (613) 947-5366 Fax: (613) 947-3894

**CHAIRPERSON / PRÉSIDENTE**

SEP 11 2008

Senator J. Trevor Eyton  
Joint Chairman  
Standing Joint Committee  
for the Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Mr. Derek Lee, M.P.  
Joint Chairman  
Standing Joint Committee  
for the Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario K1A 0A4

**RECEIVED / REÇU**

SEP 12 2008

**REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION**

Dear Senator Eyton and Mr. Lee:

**Re: Canada Industrial Relations Board Regulations**

In accordance with the commitment made to you in May of this year, I am pleased to provide you with the CIRB's comprehensive response to the issues raised by your Committee regarding the above-mentioned *Regulations*.

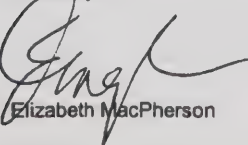
This response is the result of extensive consultation with our client community and internal review by the Board's Regulations Committee.

Part I of the enclosed document sets out the Board's response, with explanation in as much detail as possible, regarding each of the SJC's comments. In the course of conducting its review, the Board identified a number of other inconsistencies in the Regulations and these items are set out in Part II of the attached document, along with the revision proposed to correct the anomaly.

The Board also identified a number of substantive amendments that will require further consideration and consultation with the client groups, including the development of a regulation to enable electronic filing. These matters will be considered during the Board's upcoming review of the possible substantive changes to the *Regulations* that should be considered (Phase II review).

The Board is prepared to commence the drafting process so that the 'housekeeping' amendments can be made to its *Regulations* without further delay. We are seeking the Committee's direction as to whether it is satisfied that the Board proceed as set out in the attached document, or whether further discussion at the officials level is required.

Sincerely,

  
Elizabeth MacPherson

Att. (3)

RDCMS # 310685



**RESPONSE OF THE CIRB TO THE  
STANDING JOINT COMMITTEE'S  
PROPOSED HOUSEKEEPING AMENDMENTS TO THE  
CANADA INDUSTRIAL RELATIONS BOARD REGULATIONS**

**SEPTEMBER 2008**

**PART I - AMENDMENTS RECOMMENDED BY THE STANDING JOINT COMMITTEE**

**Section 2 - Orders**

**SJC recommendation:**

While Board orders can apply to remedy past events (e.g. order reinstatement of an employee back to the date of dismissal) the *Code* does not enable the Board to make a retroactive order, that is an order that has binding effect prior to its date of issuance. (For example, a retroactive order would mean that an employer would be in contravention of the order even if it reinstated the employee immediately upon the issuance of the order). An amendment is needed to clarify that a Board order can have binding effect only as of the date it is issued or a date later than its date of issue.

**CIRB response:**

Agree. Suggested wording: *An order of the Board takes effect on the day it is issued, unless the order states that it takes effect on a date later than the date on which it is issued.*

**Section 7(1) - Filing and Service of Documents**

**SJC recommendation:**

There is a difference in translation: the English version provides that documents must be "filed or served on the person, the person's counsel or the person's representative". The French version does not contain the notion that a document to be served on a person may be served on that person's counsel or representative.

**CIRB response:**

Agree. Suggested wording: *Le dépôt auprès du Conseil ou la signification à une personne d'une demande, ... doit être signifier à cette personne, à son avocat ou représentant ..."*

**Section 12(1) - Responses, Replies and Requests to Intervene**

**SJC recommendation:**

In light of section 10, section 12(1) is not clear. Sections 12(1)(b) and © appear to repeat section 10(d) and (e) and both should be deleted.

-2-

**CIRB response:**

a) The Board would prefer not to delete s.12(1)(b).

Section 10(d) sets out the requirements for applications to the Board and provides that an application must include: "... full particulars of the facts, of relevant dates and of grounds for the application ...". Section 12(1)(b) deals with responses, replies and requests to intervene and requires that the individual or organization provide the Board with "...full particulars of the facts, relevant dates and grounds for the response, reply or request to intervene...". Our concern is that a client filing a response, reply or request to intervene, might interpret s. 10(d) as only applying to applications and therefore not provide the Board with full particulars to support their response, reply or, most importantly, a request to intervene, which could result in a denial of justice.

b) The Board agrees with the Committee's comments regarding s.12(1)©. Since the term "application" is not used as a modifier in section 10(e), the potential confusion referred to above in regards to s.10(d) and s. 12(1)(b) is not a concern. Accordingly, the Board agrees that s.12(1)© should be deleted.

**Section 14(b) - Expedited Process**

**SJC recommendation:**

This section should also refer to the filing of a Board's "decision" in Federal Court, to be consistent with s. 23 of the *Code* and the French version of this section (s.14(b)).

**CIRB response:**

Agree. Suggested wording: "(b) *applications to file a Board decision or order.*".

**Section 20 - Consolidation of Proceedings**

**SJC recommendation:**

There is a difference in translation: The English version states that proceedings may be "consolidated, heard together or heard consecutively," whereas in the French version, there is an "and" between consolidated and heard together.

**CIRB response:**

Agree. We believe the French version best reflects both the process intended by *Regulations* and the practice followed by the Board. Suggested wording for the English version: "*they be consolidated and heard together or heard consecutively.*"

**Section 21(4) - Disclosure**

**SJC recommendation:**

This section should be deleted as it repeats what is enunciated in section 15.1(1) of the *Code*.

-3-

**CIRB response:**

The Board's preference is that this section not be amended. We have carefully reviewed both s.15.1(1) of the *Code* and s.21(4) of the *Regulations* and make the following observations/submissions in favour of leaving s.21(4) as it presently reads:

I) Section 15.1(1) is an important substantive provision of the *Code*. Its genesis can be traced back to the Preamble of the *Code*. This section confirms the Board's important role in assisting with the "constructive settlement of disputes". Its message to the parties is that the Board has the power to assist the parties solve their disputes, applications or complaints, in an attempt to avoid a full hearing. The important issue, regarding the natural justice concerns that might arise when a quasi-judicial decision maker acts as mediator, appears to have been taken into consideration when this section was drafted. To the extent that a statutory provision can address natural justice concerns, the provision makes it clear that the Board can provide its assistance to the parties, "without prejudice to the Board's power to determine issues that have not been settled".

ii) Section 21(4) of the *Regulations* addresses a procedural matter. Presumably, the authority for this provision can be found in section 15(a) of the *Code* (and perhaps other provisions as well), which authorizes the Board to establish rules of procedure for its "pre-hearing proceedings and hearings". Section 21(4) notifies the parties that they can ask the Board to assist them decide what documents should be disclosed. Unlike the assistance that the Board is authorized to provide by s.15.1(1) of the *Code*, natural justice concerns associated with the Board's authority to resolve a procedural matter, such as disclosure, are minimal.

iii) Under s.15.1(1) the Board can take the active step of initiating the dispute resolution process. If the parties consent, the process can proceed. Whereas, under s.21(4), the Board's role is passive. The parties must first disagree on the extent of disclosure and then consent to the Board's involvement, before the Board can provide its assistance.

iv) To the extent that there is an overlap between these two sections, the Board does not see it as creating confusion or impacting on the integrity of either the *Code* or the *Regulations*. Were s.21(4) to be deleted from s.21, however, we would have concerns on two fronts. Firstly, s.21 is a self-contained section. It sets out how disclosure is to be handled. It starts by describing how a disclosure request is to be made and ends with a provision enabling the Board to make a ruling/order (something s.15.1(1) does not do). Each provision builds on the previous provision. Deleting s.21(4) would impact on the integrity of the now self-contained section. It would suggest that only two things happen before the Board with respect to disclosure - either the parties agree or the Board issues a ruling/order. Secondly, deleting s.21(4), in our view, would render the operation of the section difficult for our clients to understand. Deleting s.21(4) some seven years after the *Regulations* were promulgated would send a message to the community that the Board is no longer providing this service. Asking the client to refer back to s.15.1(1) and then interpret that section as clearly replacing the deleted s.21(4) would, in our view, make the once clear disclosure provisions more difficult to understand. The reader will be required to refer back to the *Code* when interpreting this section and will be expected to know why the phrase was deleted from the *Regulations*.



-4-

v) Given that the regulatory provisions operate as a whole, deleting a part of that whole will make the sections less “reader friendly”.

vi) The wording of this section was not identified by our clients, in our consultation process, as being of concern to them.

## **Section 22 - Confidentiality of Documents**

### **SJC recommendation:**

The Standing Joint Committee has recommended redrafting this section to include “general considerations that the Board will take into account in deciding whether a document should be treated as confidential, and then in dealing with a request for access to a confidential document”.

The Committee suggested that it would be desirable to include criteria, even in a general manner, with respect to the Board’s discretion to treat a document as confidential, and criteria to decide who may have access to the documents.

### **CIRB response:**

The Board has reviewed its jurisprudence in this area and attaches, for your information, a binder prepared by the Board entitled “Production of Documents Motions”, which summarizes relevant Board jurisprudence. The Board reviewed how the common law notion of confidentiality, known as the “Wigmore criteria”, have been applied and gave some thought to including the following notions in the *Regulations*:

- the communication must originate in confidence that it will not be disclosed,
- the element of confidence must be essential to the full and satisfactory maintenance of the relation between the parties,
- the relation is one which in the opinion of the community ought to be sedulously fostered,
- the injury to the relation by the disclosure must be greater than the benefit thereby gained for the correct disposal of the litigation.

However, while these criteria are taken into consideration by the Board when dealing with confidentiality issues, they do not necessarily apply in every case, and other issues may need to be considered, depending upon the document in question. It became apparent that what we were trying to do was summarize or codify “general considerations” from the common law. As the Committee can appreciate, this could be a difficult and risky exercise, especially in the confidentiality/privacy area, since the jurisprudence is evolving daily. For example, the Supreme Court of Canada recently issued an important decision regarding the issue of whether PIPEDA provided authority for the Privacy Commissioner to read to a document for which solicitor client privilege was claimed.

Although that decision helped clarify some of the issues surrounding the extent of confidentiality that should be attached to documents covered by solicitor-client privilege, the difficulty we would have in drafting general considerations is that each confidentiality request is, in many ways, unique and the Board needs the flexibility to deal with each request on its merits, without being constrained by general

-5-

considerations that may or may not be of any assistance to the Board or the parties.

Our study of this issue suggests that the Board may be called upon to apply different considerations, depending upon the following factors:

**i) The type of privilege that may attach to the document:**

Board panels must determine whether one or more privileges apply in order to determine whether a document should be declared confidential. Different approaches may be taken by the Board, depending upon which of the following privileges is being claimed:

- national security
- solicitor client privilege
- personal or private information
- business records or trade secrets
- legislative privilege
- mediation/settlement privilege.

**ii) The timing of the request**

Different considerations may apply depending upon whether, for example, the request is made at the pre-hearing stage, during the hearing, or after the hearing.

For these reasons, our preference would be to leave section 22 in its current form. Neither Board officials nor the client groups have indicated problems with the way that this section is being interpreted and applied. As you can see from the attached binder, the Board's jurisprudence is well developed, and continues to develop, in this area. Any change to section 22 would likely encourage further litigation and arguments that some of the Board's jurisprudence in this area is no longer applicable.

**Section 24(1) - Summons**

**SJC recommendation:**

The Committee is not sure what the requirements of "sufficient knowledge and competency" add to this section. In order to be authorized by the Board, it is presumed that an individual will have the required knowledge and competency to carry out the job.

**CIRB response:**

Agree. Our understanding is that the Committee is recommending that the words "who has sufficient knowledge and competency and" be deleted. The Board agrees with this recommendation and will delete these words.

-6-

**Section 25(1) - Pre-Hearing Conferences****SJC recommendation 1:**

The Committee takes the position that section 25(1) of the *Regulations* serves no legislative purpose and should be deleted, given that s.16(a.1) of the *Code* provides that the Board has the power to order the holding of pre-hearing conferences.

**CIRB response:**

The Board's preference is to retain s.25(1) for the following reasons:

i) Although section 16(a.1) of the *Code* authorizes the Board to hold pre-hearing conferences, section 25(1) of the *Regulations* provides more detail as to the matters to be discussed at such conferences. When the Board convenes a pre-hearing conference, clients frequently ask what the subject matter will be; the existence of s.25(1) of the *Regulations* in fact assists the Board in focussing their attention on the matters we require them to address.

In our view, section 25(1) builds on and specifies the topics that the Board may inquire into during the pre-hearing conference that s.16(a.1) authorizes it to conduct. We submit that a regulatory provision that sets out the kinds of matters the Board is likely to enquire into during the pre-hearing conference does not constitute an unauthorized attempt to narrow the scope of section 16(a.1). It is an exercise by the Board of the authority vested in it.

ii) The modern reality for this Board is that, for a variety of reasons, it has faced a large case backlog for a significant period of time. In an effort to find ways to reduce this backlog, we have consulted other labour relations boards and learned that their experience shows that the focussed and extensive use of pre-hearing conferences can play a significant role in reducing case backlogs, reduce hearing times and increase case settlements. The Board has therefore recently made it a priority to regularly schedule pre-hearing conferences. Deleting the provision that sets out the modalities of pre-hearing conferences at this time would send a negative signal to the client community regarding the Board's intentions in this regard.

iii) Section 25(1) is a self-contained section that relates to the holding of these conferences. Going into a section that operates as a 'whole' and taking out certain provisions and leaving the remaining provisions to operate on their own, causes the same kind of confusion that the Board referred to earlier in its comments regarding section 21(4) of the *Regulations*.

**SJC recommendation 2:**

There is a discrepancy in the translation in the French version of section 25(1)(e). The French version of section 25(1)(e) should be corrected to reflect the English version.

**CIRB response:**

Agree. Suggested wording:

e) de traiter de toute autre question pouvant favoriser le règlement juste et expéditif de la procédure.



-7-

### **Section 26 - Pre-hearing Conferences and Hearings**

**SJC recommendation:**

This section, with the exception of paragraph c), serves no legislative purpose, given the existence of section 16(a.2) of the *Code*. However, it is questionable whether written submissions constitute a conference.

**CIRB response:**

Agree. Delete all of section 26 as recommended.

### **Section 27(4) - Pre-hearing Conferences and Hearings**

**SJC recommendation:**

There is a difference in translation: A phrase has been omitted in the English version, therefore the words "by the party" should be added after "document or witness tendered."

**CIRB response:**

Agree. Suggested wording: *If a party does not comply with subsections (1), (2) or (3), the Board may refuse to consider any document or hear any witness tendered by the party at the hearing.*

### **Section 29(1) - Adjournment of Proceedings**

**SJC recommendation:**

Section 16(1) of the *Code* empowers the Board to adjourn or postpone any proceeding and it is unnecessary to repeat this in section 29(1). The Committee takes the position that s.16(1) of the *Code* empowers the Board to adjourn or postpone any proceeding and to repeat this in section 29(1) of the *Regulations* is unnecessary and potentially misleading.

**CIRB response:**

The Board would prefer to leave s.29(1) in its present form for the following reasons:

i) Section 29 also refers to the additional step of cancelling a hearing, so s.29 does not repeat verbatim s. 16(1) of the *Code*.

ii) There is no suggestion that the Board has exceeded its regulation making power, found in s.15 of the *Code*, by placing this provision in the *Regulations*. It is not argued that the Board does not have the general power to cancel a hearing. In any event, the Board is of a view that when read in their totality, the powers given to the Board by the *Code* include the power to cancel a hearing. To delete "adjourn" and "postpone" and only leave "cancel" would be misleading.

-8-

iii) Section 29 operates as a whole. While dissecting an existing section and deleting some parts of it might be acceptable from a drafting point of view, the proposed amendments would likely create confusion among the client community, given that the reader will be required to refer back to the *Code* when applying this section of the *Regulations* and to understand the inter-play between it and the *Code*. It will therefore make the *Regulations* less user-friendly.

### Section 33 - Bargaining Rights Applications

#### **SJC recommendation:**

Section 33(d) seems to repeat what is required in section 10(b). Section 10 of the *Regulations* sets out what information must be included in an application filed with the Board. Section 10(b) states that the name, address and telephone and fax numbers of any "person" who may be affected by the application must be filed with the Board. The Committee has suggested that section 33, and several other sections, should be amended so as to clarify that employees' names, addresses, telephone numbers and fax numbers need not be included in applications respecting bargaining rights. Similar questions arise in connection with sections 34, 36(1), 37, 40(1), 41, 42(1) and 43.

#### **CIRB response:**

The Board's preference is not to make this clarification at this time, but to wait for the substantive review of the *Regulations*, for the following reasons:

i) Sections 10 and 11 operate in tandem. The purpose of s.10(b) is to provide the Board with the necessary contact information so that when it receives an application, it can comply with the general notice obligation in s.11(1) to contact and give notice of the application to, any person whose rights might be directly affected by the application. In regards to general applications, therefore, the Board requires the specified contact information so that it can give notice in writing "to a person" whose rights may be affected by the application.

ii) Prior to filing a certification application, unions collect signed membership cards from employees who would like to be unionized. When a union feels it has sufficient support it files a certification application with the Board. At the time a union applies for certification, it is unlikely that it would have this contact information in regards to all employees who might end up in the bargaining unit, especially in large workplaces. It would only have this information in regards to the employees who actually signed membership cards.

iii) Accordingly, the *Regulations* deal specifically with how "employees" are to be given notice of an application that might directly affect them. Because large numbers of employees could potentially be affected by a certification application and the union will not normally have all of this contact information, s.11(2) empowers the Board to take certain steps to ensure that these employees receive effective notice of the application.

iv) The Board's jurisprudence, policies, practices and forms are all clear in this regard. As a result,

-9-

employees' names, addresses, telephone numbers and fax numbers are not included in applications respecting bargaining rights.

Notwithstanding these comments, the Board agrees that the provisions could be improved. Given that the Board plans to review the operation of the certification provisions in their entirety during its substantive review of its procedures and the *Regulations*, the Board's preference would be to leave these provisions in the present form for the time being and to redraft them as part of the substantive review process.

#### **Section 44 - Reconsideration**

##### **SJC recommendation 1:**

Difference in translation: The opening portion of the English version states "shall" and the French version states "may."

##### **CIRB response:**

Agree. The English version should be amended. Suggested wording: *"The circumstances under which an application may be made to the Board ..."*

##### **SJC recommendation 2:**

Given that the enumeration set out in this section is not intended to be exhaustive, what purpose does it serve? In other words, why not simply state that any decision can be reconsidered for any reason?

##### **CIRB response:**

Sections 44 and 45 of the *Regulations* set out the Board's established policy with respect to the circumstances under which the Board will reconsider a decision. These provisions came into force on December 5, 2001 and replaced section 37 of the 1992 *Regulations*. Prior to 2001, section 37 of the 1992 *Regulations* dealt with applications under section 18 of the *Code* and did not specify any grounds for reconsideration. That section read as follows:

- 37.(1) Except as otherwise provided in subsection (2), an application filed with the Board under section 18 of the Act is governed by these Regulations.
- (2) An application under section 18 of the Act to reconsider a decision or order that is alleged to be erroneous in law or contrary to the policies of the Board shall be filed within 21 days after the date the decision or order being contested was made.
- (3) A person who files an application in accordance with subsection (2) shall
  - (a) set out all the arguments supporting the application and include all the information required under section 9; and
  - (b) serve the application and all relevant documents on all persons who were parties or intervenors to the decision or order being contested.

Thus, a party wishing to file an application for reconsideration would have to consult the Board's jurisprudence to determine the Board's policy in that regard, including the grounds for reconsideration.

In 2001, the Board introduced section 44 of the 2001 *Regulations*, which specifies the most common grounds for reconsideration. Section 44 reads as follows:



-10-

The circumstances under which an application shall be made to the Board exercising its power of reconsideration under section 18 of the *Code* include the following:

- (a) the existence of facts that were not brought to the attention of the Board, that, had they been known before the Board rendered the decision or order under reconsideration, would likely have caused the Board to arrive at a different conclusion;
- (b) any error of law or policy that casts serious doubt on the interpretation of the *Code* by the Board;
- (c) a failure of the Board to respect a principle of natural justice; and
- (d) a decision made by a Registrar under section 3.

The Board is of the opinion that section 44 of the *2001 Regulations* should be retained, for the following reasons:

i) Section 44 provides explicit grounds for reconsideration and codifies the Board's policy concerning applications for reconsideration for the benefit of the parties. While section 44 of the *2001 Regulations* represents a non-exhaustive list of the circumstances in regard to which an application for reconsideration may be filed, by specifying the main grounds for reconsideration this section assists parties who are contemplating filing an application for reconsideration in structuring their application in a manner that will enable the Board to more easily assess whether grounds for reconsideration actually exist. The explicit grounds for reconsideration also suggest that the Board's reconsideration power is not intended to be an appeal process, and that reconsideration of a decision of the Board should be the exception rather than the rule.

Deleting the enumerated grounds for reconsideration from section 44 would introduce uncertainty in the application of the Board's well-established jurisprudence and could create confusion among parties to an application for reconsideration under the new provision. Without some indication of the standard grounds for reconsideration, the Board's reconsideration powers could be interpreted as being more general rather than exceptional (for example, a general provision that any decision can be reconsidered for any reason could encourage frivolous litigants to file applications merely to delay or defeat the implementation of the Board's orders and decisions).

ii) Section 44 does not prevent the Board from exercising its reconsideration powers in other rare cases which do not fit within the enumerated grounds for reconsideration. Given section 44 of the *2001 Regulations* is not drafted exhaustively, it provides the Board with the flexibility to exercise its reconsideration powers in other types of meritorious cases which do not fit within the enumerated grounds for reconsideration (see *Kies (Ted)* (2008), as yet unreported CIRB decision no. 413, copy attached for reference). Thus, section 44 of the *2001 Regulations* does not limit the exercise of the Board's discretion under section 18 of the *Code* (see *Société des Arrimeurs de Québec c. Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 3810* (2008 CAF 237)).

In light of the foregoing, the Board is of the opinion that the more common grounds for reconsideration should continue to be listed in the amended *Regulations*.

-11-

### **Section 45(2) - Reconsideration Applications**

#### **SJC recommendation:**

There is a difference in translation: The English version requires that a reconsideration application be filed after the date the written reasons are issued. The French version does not refer to written reasons.

#### **CIRB response:**

Agree. The French version should be amended. Suggested wording: *La demande est déposée dans les vingt et un jours suivant la date où les motifs écrits de la décision ou de l'ordonnance réexaminée sont rendus.*

## **PART II - FURTHER HOUSEKEEPING AMENDMENTS RECOMMENDED BY THE CIRB**

### **Section 1 - Definitions**

The definition of “intervenor” in both versions should refer to section 12, not section 11.

The definition of “returning officer” in the English version should follow the definition of “response” and be the last definition in the section.

### **Section 29(3) - Cancellation, Adjournment and Postponement of Hearings**

The English and French versions are not equivalent. The English provides that a party may request that a proceeding be resumed. The French version provides that once a request is made the proceeding will be resumed. The French version should reflect the English version.

Suggested wording: *Une partie peut présenter une demande motivée de reprise de la procédure par écrit au Conseil dans les quinze jours suivant la réception de l'avis.*

### **Section 31 - Evidence of Membership in a Trade Union**

The word “et” should be added at the end of section 31(a) of the French version.

#### **Suggested wording:**

- a) *le dépôt d'une demande d'adhésion au syndicat revêtue de sa signature; et*
- b) *la preuve qu'elle a versé au syndicat une somme d'au moins....*

### **Sections 34, 36, 41, 42 and 43 - Applications for Certification**

The word “ou” should be replaced with the word “et” in the French version.

-12-

**Section 38 and 39 - Subsequent Applications for Certification and Revocation**

The French version is not clear; the English version is preferable. The French version should be amended to read : "*...six mois suivant la date du rejet...*"

**Attachments:**

CIRB manual entitled "Production of Documents Motions"  
*Kies (Ted) (2008)*, as yet unreported CIRB decision no. 413

RDCMS# 310813



## Annexe D

**TRANSLATION / TRADUCTION****NOTE SUR LE DORS/2001-520, RÈGLEMENT DE 2001 SUR LE CONSEIL CANADIEN DES RELATIONS INDUSTRIELLES**

En juillet 2002, 15 points ont été soulevés au sujet du *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles*. Dans une lettre datée du 14 avril 2003, la présidence du Conseil avait promis un certain nombre de modifications. Après présentation du dossier au Comité mixte, huit questions non réglées ont fait l'objet d'une lettre d'un conseiller juridique datée du 4 septembre 2003. Bien que le Conseil ait fait savoir au Comité que les modifications prévues au Règlement seraient apportées une fois que le Comité de la consultation des clients aurait terminé son travail, il ne lui a toujours pas communiqué de réponse portant sur le fond des objections énoncées par le conseiller juridique dans sa lettre du 4 septembre 2003.

En décembre 2007, le Comité a reçu un tableau résumant les modifications proposées, dont celles qui répondaient à ses objections, et énonçant la recommandation du Conseil dans chaque cas. Il y était indiqué que le Conseil reconnaissait la nécessité de régler l'un des points exposés dans la lettre du 4 septembre 2003. Pour six des sept autres points non réglés, on ne trouve dans le tableau, pour toute recommandation du Conseil, que la mention « Pas nécessaire de modifier ». Rien n'a donc été vraiment fait pour régler ces questions. En ce qui concerne le septième point, il a été mentionné qu'une modification pourrait être apportée, mais rien n'indiquait clairement si cela allait être fait.

Quant aux modifications déjà promises, le tableau montre qu'à une exception près, elles seront apportées, même si rien n'indique le moment où elles le seront. Sur un point, le Conseil est revenu sur sa position concernant la nécessité d'apporter une modification.

Dans une lettre du 30 avril 2008, le président du Comité mixte a écrit à la présidente du Conseil pour lui faire savoir que le Comité s'attendait toujours à recevoir une réponse sur le fond de chaque point non réglé et que, à défaut de cette réponse, il examinerait l'opportunité de l'inviter à venir lui donner de vive voix les explications demandées. Dans sa réponse provisoire du 13 mai 2008, la présidente du Conseil a indiqué qu'on comptait fournir une réponse détaillée « avant que le Parlement reprenne ses travaux à l'automne ».

Cette réponse nous est finalement parvenue le 11 septembre 2008. Le Conseil y a indiqué, encore une fois, qu'il convenait d'apporter certaines des

- 2 -

modifications déjà promises et que d'autres modifications seront apportées pour régler l'un des points exposés dans la lettre du conseiller juridique datée du 4 septembre 2003. Il reste toutefois sept autres points, qui sont exposés ci-après.

1. Paragraphe 12(1)

Aux termes des alinéas *d*) et *e*) de l'article 10 du Règlement, toute demande présentée au Conseil doit comporter les renseignements suivants:

- d*) un exposé détaillé des faits, des dates pertinentes et des moyens invoqués à l'appui de la demande;
- e*) une copie des documents déposés à l'appui de la demande.

Aux termes du paragraphe 12(1), « toute réponse, réplique ou demande d'intervention est présentée par écrit et comporte, en plus des renseignements exigés pour une demande présentée aux termes de l'article 10, les renseignements suivants:

[...]

- b*) un exposé détaillé des faits, des dates pertinentes et des moyens invoqués à l'appui de la réponse, de la réplique ou de la demande d'intervention;
- c*) une copie des documents déposés à l'appui de la réponse, de la réplique ou de la demande d'intervention. »

Comme l'énoncé « en plus des renseignements exigés pour une demande présentée aux termes de l'article 10 », qui figure au paragraphe 12(1), a sans doute pour but de préciser les renseignements qui doivent être fournis dans une réponse, on a pensé que le terme « demandeur » désignait toute « personne qui présente une réponse, réplique ou demande d'intervention » et que le terme « demande » s'appliquait à toute « réponse, réplique ou demande d'intervention », car les alinéas *b*) et *c*) du paragraphe 12(1) reprennent simplement les alinéas *d*) et *e*) de l'article 10.

Le Conseil convient qu'il faudrait supprimer l'alinéa 12(1)*c*). Il fait cependant valoir qu'il faudrait conserver l'alinéa 12(1)*b*) pour éviter que l'alinéa 10*d*) ne puisse s'appliquer uniquement aux demandes. Comme le terme « demande » n'est pas employé à l'alinéa 10*e*), on n'estime pas que cette disposition pourrait prêter à confusion comme pourrait le faire l'alinéa 10*d*).

- 3 -

Il est difficile d'accepter ce raisonnement. Comme on présume que la Loi est exempte de répétitions, il faut considérer que les alinéas 10*d*) et 12(1)*b*) expriment des exigences distinctes. Comme il est indiqué à l'alinéa 12(1)*b*) que les renseignements sont exigés « en plus » de ceux visés à l'alinéa 10*d*), toute personne qui présente une réponse, réplique ou demande d'intervention doit fournir à la fois un exposé détaillé des faits, des dates pertinentes et des moyens invoqués à l'appui de la demande et un exposé détaillé des faits, des dates pertinentes et des moyens invoqués à l'appui de la réponse, réplique ou demande d'intervention. Si ce n'est pas ce qu'on a voulu dire, il faut apporter des éclaircissements.

## 2. Paragraphe 21(4)

Aux termes du paragraphe 21(4), si les parties ne peuvent s'entendre sur l'étendue de la communication, le Conseil peut, avec le consentement de celles-ci, les aider à régler la question. Or, le paragraphe 15.1(1) du Code autorise déjà le Conseil à « aider les parties [avec leur consentement] à régler les questions en litige de la façon que le Conseil juge indiquée ». Comme le paragraphe 21(4) du Règlement reprend ce qui est énoncé au paragraphe 15.1(1) du Code, on estimait qu'il devrait être supprimé étant donné qu'il ne sert à rien sur le plan législatif.

Le Conseil a exposé un certain nombre de motifs pour lesquels il préférerait conserver cette disposition. D'abord, il soutient que le paragraphe 15.1(1) du Code est une « disposition de fond » tandis que le paragraphe 21(4) du Règlement porte sur une « question de procédure ». On ne sait trop ce qu'il veut dire. La seule question est de savoir si le paragraphe 24(1) ajoute quelque chose aux pouvoirs conférés au Conseil par le paragraphe 15.1(1) du Code.

Le Conseil prétend aussi qu'en vertu du paragraphe 15.1(1) du Code, il peut amorcer un processus de règlement des différends alors que le paragraphe 21(4) du Règlement lui confère un rôle « passif », car les parties doivent d'abord être en désaccord sur l'étendue de la communication, puis s'entendre sur la participation du Conseil. Pareille distinction n'existe que dans l'imagination. Le paragraphe 15.1(1) du Code autorise le Conseil, avec le consentement des parties, à aider celles-ci à régler toute question en litige. À l'instar du paragraphe 24(1), il doit d'abord exister un litige, puis consentement des parties à ce que le Conseil prenne part au règlement du litige. Même si cela n'était pas le cas, le pouvoir « passif » du Conseil prévu au paragraphe 21(1) est complètement supplanté par les pouvoirs « actifs » que lui confère le paragraphe 15.1(1).

Dans sa réponse, le Conseil mentionne que la suppression du paragraphe 24(1) risque de semer la confusion quant à la raison même de la suppression. Ce n'est rien de moins qu'un argument militant contre la suppression de



- 4 -

n'importe quelle disposition législative parce qu'on ne peut jamais savoir d'emblée pourquoi une disposition est supprimée. On craint également qu'il ne soit nécessaire de consulter à la fois le Code et le Règlement pour bien comprendre le régime législatif, mais cela vaut pour tous les règlements, qu'il faut toujours consulter conjointement avec les lois constitutives. Si des dispositions de la loi habilitante sont reprises dans un règlement pour rendre celui-ci plus « convivial », pourquoi alors ne pas reprendre toute la loi pour éviter de devoir consulter les deux textes à la fois? Il est intéressant de signaler à ce propos que le Conseil a convenu de supprimer l'article 26 du Règlement pour l'unique raison qu'il reprenait une disposition du Code.

Comme on l'a déjà fait savoir au Conseil, le but de la loi est d'établir des règles juridiques. On peut donc supposer que les législateurs n'adoptent pas de dispositions sans conséquence juridique. (Comme l'a précisé Bennion dans l'ouvrage intitulé *Statutory Interpretation* (2<sup>e</sup> édition, p. 703), « si une disposition semble imposer un devoir juridique qui, en raison d'une autre disposition ou règle de droit, existe déjà [...], la cour s'efforce de ne pas se prononcer en faveur d'un pareil dédoublement dans la loi ». [traduction]) Qui plus est, dans le cas qui nous occupe, une telle répétition risque d'induire en erreur : c'est la loi promulguée par le Parlement même et non le règlement pris par le Conseil qui confère à celui-ci le pouvoir d'aider les parties à régler le problème de la communication. Le paragraphe 21(4) devrait simplement être retiré.

### 3. Article 22

L'article 22 dispose que le Conseil peut déclarer qu'un document déposé auprès de lui sera traité de manière confidentielle et en limiter l'accès aux personnes qu'il désigne. En ce qui concerne la disposition ayant précédé l'article 22, on a laissé entendre qu'il serait possible d'énumérer les points généraux que le Conseil prendra en considération pour décider si un document devrait être traité de manière confidentielle et pour traiter une demande d'accès à un document confidentiel. Cela aiderait les parties à fonder leurs arguments sur des considérations pertinentes et à définir le pouvoir discrétionnaire du Conseil à cet égard.

Même s'il a été décidé en 1996 de modifier comme il convient la même disposition dans le règlement précédent, le Règlement de 2001 ne faisait que reprendre la même disposition. Dans sa lettre du 13 avril 2003 cependant, le président du Conseil en poste à l'époque a encore une fois indiqué que le Conseil abondait dans le sens du Comité et que l'article 22 serait modifié. Par la suite toutefois, le Conseil a fait savoir que la modification ne serait pas apportée parce qu'il ne convient pas d'ajouter des critères à cette disposition si des critères sont supprimés du paragraphe 24(1) ».

- 5 -

Comme il l'est expliqué dans la lettre du président conjoint du 30 avril 2008, il n'y a aucun lien entre la modification de l'article 22 et la modification promise du paragraphe 24(1). Aux termes de ce dernier, toute personne « qui possède les connaissances et les compétences voulues » peut signer des assignations à comparaître. Cela semblerait restreindre illégalement le pouvoir discrétionnaire d'autoriser toute personne à assigner des témoins, que confère au Conseil le *Code canadien du travail*. Par contre, il n'est nullement question de la confidentialité des documents déposés au Conseil ni de l'accès à ceux-ci dans le Code, et l'article 22 s'inscrit dans le pouvoir conféré au Conseil de prendre des règlements. Il s'agit donc de deux situations totalement différentes.

Dans sa dernière lettre, le Conseil fait savoir qu'il s'est efforcé d'énoncer les critères généraux servant à déterminer le caractère confidentiel des communications, mais il conclut que l'exercice s'est révélé peu utile parce qu'on avait simplement résumé des points généraux tirés de la common law. Bien qu'un certain nombre de ces points soient mentionnés dans la lettre, on y indique aussi que la nécessité de prévoir une marge de manœuvre pour tenir compte des nombreuses circonstances personnelles milite contre l'adoption de critères précis. Un exemplaire du guide du Conseil pour l'adoption de motions nécessaires à la production de documents a également été fourni afin de montrer que la jurisprudence du Conseil est bien établie dans ce domaine.

Quoi qu'il en soit, il existe des exemples dans lesquels des dispositions réglementaires régissant les procédures de conseils et d'organismes fédéraux contiennent des critères généraux pour la prise de décisions au sujet du caractère confidentiel des documents. Prenons par exemple le paragraphe 24(4) des *Règles générales de l'Office des transports du Canada* :

(4) Si l'Office juge que le document faisant l'objet de la demande de traitement confidentiel est pertinent au regard de l'instance et qu'une telle demande est justifiée en raison du préjudice direct que pourrait causer sa divulgation, il peut, selon le cas:

- a) ordonner que le document ne soit pas versé dans ses archives publiques mais qu'il soit conservé de façon à en préserver la confidentialité;
- b) ordonner qu'une version ou une partie du document ne contenant pas de renseignements confidentiels soit versée dans les archives publiques;
- c) ordonner que le document soit divulgué au cours d'une audience à huis clos;

- 6 -

d) ordonner que tout ou partie du document soit fourni aux parties ou à leurs avocats seulement, et que le document ne soit pas versé dans les archives publiques;

e) prendre tout autre arrêté qu'il juge indiqué.

Il ne fait aucun doute que de tels critères pourraient être ajoutés aux dispositions réglementaires du Conseil.

#### 4. Paragraphe 25(1)

Le paragraphe 25(1) prescrit certaines fins pour lesquelles le Conseil peut ordonner la tenue d'une conférence préparatoire. L'alinéa 16a.1) du Code confère toutefois au Conseil le pouvoir d'ordonner des procédures préparatoires, notamment des conférences préparatoires « dans le cadre de toute affaire dont il connaît ». Le paragraphe 25(1) n'a donc aucune fonction législative et devrait être supprimé. Qui plus est, dans la mesure où on pourrait juger qu'il signifie qu'une conférence préparatoire peut avoir lieu uniquement dans les circonstances prévues par règlement, il constituerait une tentative non autorisée de restreindre la portée de l'alinéa 16a.1) du Code.

Le Conseil nie que le paragraphe 25(1) restreint la portée de l'alinéa 16a.1) bien qu'il énonce les sujets sur lesquels le Conseil peut chercher à en savoir davantage au cours d'une conférence préparatoire. On veut, dit-on, préciser davantage le genre de sujets sur lesquels le Conseil peut raisonnablement demander des renseignements au cours d'une conférence préparatoire. Si l'on veut ainsi indiquer que le paragraphe 25(1) fournit simplement à titre d'exemple une liste de motifs pour lesquels le Conseil peut ordonner la tenue d'une conférence préparatoire, les manuels, lignes directrices, lettres d'information et autres documents du genre conviennent plus que les lois du Canada pour transmettre ce genre d'information.

Dans sa réponse, le Conseil soutient que la suppression de cette disposition créerait de l'incertitude quant à ses intentions et augmenterait la nécessité de consulter à la fois le Code et le Règlement. Les observations formulées au point 1 ci-dessus s'appliquent donc ici également.

#### 5. Paragraphe 29(1)

Le paragraphe 16(1) du Code habilite le Conseil à suspendre ou à remettre une audience de sorte qu'il n'est pas nécessaire de le répéter dans le paragraphe 29(1) du Règlement. De plus, une telle répétition risque d'induire en erreur parce qu'elle laisse supposer que le pouvoir du Conseil de suspendre ou



- 7 -

de remettre une audience réside dans le règlement pris par le Conseil plutôt que dans la loi adoptée par le Parlement même.

Le Conseil souligne qu'aux termes du paragraphe 29(1), il peut également annuler une audience et qu'on ne saurait conserver cette partie de la disposition s'il n'y est plus fait mention de la possibilité de suspendre ou de remettre une audience. Il soutient encore une fois que la suppression du paragraphe en question pourrait prêter à confusion parce que le lecteur serait obligé de comprendre l'action mutuelle du Règlement et du Code.

On peut donner suite sans trop de difficulté aux préoccupations exprimées dans ce cas-ci. Le paragraphe 29(1) pourrait se lire comme suit:

Le Conseil peut non seulement suspendre ou remettre une audience en vertu du paragraphe 16(1) de la Loi, mais il peut aussi l'annuler.

On préciserait ainsi que le pouvoir de suspendre ou de remettre une audience est conféré par la Loi, tout en continuant de mentionner la possibilité de suspendre, de remettre et d'annuler une audience.

#### 6. Article 33

L'article 33 indique les renseignements à inclure dans une demande relative aux droits de négociation « en plus des renseignements exigés pour toute demande présentée aux termes de l'article 10 ». L'alinéa 10*b*) exige que les noms, adresses et numéros de téléphone et télécopieur de toutes personnes touchées par la demande y figurent. Dans le cas d'une demande concernant les droits de négociation, il semblerait que l'article 33 ait pour effet de préciser que les renseignements exigés en vertu de l'alinéa 10*b*) doivent être communiqués pour chaque employé ou du moins pour chaque employé faisant partie de l'unité de négociation existante ou proposée.

Le Conseil a déjà admis que la lecture littérale des articles 33 et 10 du Règlement exigerait du demandeur qu'il fournisse les noms, adresses et numéros de téléphone et de télécopieur des employés faisant partie de l'unité de négociation existante ou proposée. Cela étant, et comme il ne s'agit pas de l'intention de la disposition, il a été proposé d'éclaircir l'article 33 en conséquence, comme ce devrait être le cas pour d'autres dispositions (34, 36 (1), 37, 40(1), 41, 42(1) et 43), qui exigent également que certaines demandes ou plaintes comportent les renseignements visés à l'article 10.

Le Conseil préférerait ne pas modifier ces dispositions pour l'instant et les reformuler dans le cadre d'une étude plus approfondie du Règlement qui

- 8 -

doit suivre, en second lieu, l'adoption d'un certain nombre de modifications d'ordre administratif, dont ceux qui ont été promis au Comité. Aucune échéance n'a été fixée pour cette mesure et, avant de l'accepter, le Comité devrait au moins chercher à savoir combien de temps cela pourrait prendre.

#### 7. Article 44

L'article 44 indique que les « circonstances dans lesquelles une demande de réexamen peut être présentée au Conseil sur le fondement du pouvoir de réexamen que lui confère l'article 18 du Code comprennent » celles qui sont énoncées aux alinéas a) à d). Le Conseil convient que le terme « shall » dans la version anglaise de la disposition devrait être remplacé par « may » (aucune modification n'est nécessaire à la version française).

Plus fondamentalement, bien que l'alinéa 15i) du Code autorise le Conseil à prendre des règlements concernant les circonstances dans lesquelles il peut exercer les pouvoirs prévus à l'article 18, il semblerait que l'article 44 ne fait que donner plusieurs exemples des circonstances dans lesquelles le pouvoir de réexamen peut être exercé en vertu de l'article 18. Étant donné que la liste des circonstances indiquées à l'article 44 ne se veut apparemment pas exhaustive, à quoi sert en fait cet article?

Le Conseil explique que l'article 44 reflète sa politique établie en dressant une liste non exhaustive des principaux motifs de réexamen. Bien que rien n'empêche le Conseil d'exercer son pouvoir de réexamen dans d'autres circonstances, on fait valoir que

faute d'une certaine indication des motifs habituels de réexamen, le pouvoir de réexamen du Conseil pourrait être interprété comme étant plus général qu'exceptionnel (par exemple, une disposition générale selon laquelle n'importe quelle décision peut faire l'objet d'un réexamen pour n'importe quel motif pourrait encourager des parties peu sérieuses à présenter une demande simplement pour retarder ou contrecarrer l'application des ordonnances ou décisions du Conseil).

Bien entendu, cela fait fi, de façon commode, du fait qu'il existe déjà une disposition conférant au Conseil le pouvoir général de réexamen, soit l'article 18 du Code qui se lit ainsi : « Le Conseil peut réexaminer, annuler ou modifier ses décisions ou ordonnances et réinstruire une demande avant de rendre une ordonnance à son sujet. » Il n'entre simplement pas dans les buts légitimes d'un règlement de fournir des exemples illustrant de quelle façon un organisme peut exercer un pouvoir que lui confère la loi. Encore une fois, des documents administratifs, tels que des manuels, des lignes directrices et des lettres

- 9 -

d'information, par opposition à des dispositions législatives, sont les documents convenant à ce genre d'information. L'article 44 n'a aucune fonction législative et devrait être supprimé.

Outre les questions à l'égard desquelles le Comité juge insatisfaisante la réponse du Conseil, il est proposé de demander qu'une échéance soit établie pour les deux étapes des modifications qu'il est prévu d'apporter au Règlement.

16 octobre 2008  
PB/mh



TRANSLATION / TRADUCTION

Le 30 avril 2008

Madame Elizabeth E. MacPherson  
Présidente  
Conseil canadien des relations industrielles  
Immeuble C. D. Howe  
240, rue Sparks, 4<sup>e</sup> étage ouest  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0X8

Madame.

N/Réf.: DORS/2001-520, Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles

---

En juillet 2002, le conseiller juridique du Comité mixte permanent a signalé au Conseil quinze déficiences décelées dans le règlement en objet. Dans une lettre du 14 avril 2003, la présidence du Conseil a promis un certain nombre de modifications. Après avoir soumis le dossier au Comité mixte, le conseiller juridique a de nouveau demandé une réponse, dans sa lettre du 4 septembre 2003, au sujet de huit points sur lesquels le Conseil ne s'était pas prononcé.

Bien que le Conseil ait fait savoir au Comité mixte qu'il comptait apporter des modifications au *Règlement* dès que son Comité de la consultation des clients aurait terminé son travail, il ne lui a toujours pas fait de réponse portant sur le fond des objections énoncées par le conseiller juridique dans sa lettre du 4 septembre 2003. Le Comité mixte ne connaît donc toujours pas la position du Conseil sur ces divers points. Comme les coprésidents du Comité mixte l'expliquaient – non pour la première fois – dans leur lettre du 11 avril 2007, lorsque le Comité pose des questions ou fait part de préoccupations à une autorité réglementante, il a besoin, pour exécuter son mandat, d'une réponse portant sur le fond des sujets soulevés. Dans la même lettre, le Comité mixte demandait aussi à la présidence du Conseil de coopérer en répondant à ses questions et en lui faisant savoir quand il prévoyait que le Groupe de travail sur la réglementation de son Comité de la consultation des clients terminerait son travail.

M. Douglas Ruck a répondu au Comité le 18 décembre 2007 et a annexé à sa lettre un tableau résumant les modifications proposées, dont celles qui répondaient aux objections du Comité mixte, et énonçant la recommandation du Conseil dans chaque cas. Ce tableau montre bien que le Conseil reconnaît la nécessité de modifier le paragraphe 24(1) de manière à corriger le problème

- 2 -

décrit au point numéro 8 de la lettre du 4 septembre 2003 de notre conseiller juridique, mais le Conseil ne nous a toujours pas expliqué l'objet de cette disposition ni en quoi la modification doit consister, et je vous saurais gré de bien vouloir m'éclairer sur ces deux points.

Quant aux sept autres déficiences encore en souffrance, dans le cas de cinq d'entre elles (décrites aux points numéros 7 (paragraphe 21(4)), 9 (paragraphe 25(1)), 10 (article 26), 12 (paragraphe 29(1)) et 14 (article 44) de la lettre du 4 septembre 2003), on ne trouve dans le tableau, pour toute recommandation du Conseil, que la mention « Pas nécessaire de modifier ». Le Conseil n'a donc rien fait pour corriger quant au fond les déficiences décrites dans cette lettre ou pour motiver sa position. Au sujet du point numéro 4 (paragraphe 12(1)), le tableau indique qu'une modification pourrait être prise, sans préciser toutefois si elle le sera. Au sujet du point numéro 13 (article 33), le tableau signale encore ici qu'une modification s'impose, mais n'en propose aucune qui soit susceptible de vraiment régler le problème décelé dans cette disposition.

Lorsque le Comité mixte a examiné le dossier de ce règlement, à sa réunion du 3 avril 2008, ses membres ont convenu que la réponse du Conseil à l'égard des déficiences énumérées dans la lettre du 4 septembre de notre conseiller juridique n'était pas satisfaisante. Dire simplement qu'aucune modification n'est nécessaire ou qu'une modification « pourrait » être prise ne constitue pas une réponse sur le fond des déficiences signalées. Le Comité mixte nous a donc demandé de vous aviser qu'il attend toujours une réponse décrivant de façon détaillée ce que le Conseil entend faire pour éliminer chacun des problèmes décrits dans la lettre du 4 septembre 2003 de son conseiller juridique. Compte tenu du temps qui s'est déjà écoulé, le Comité tient aussi à vous aviser qu'à défaut de cette réponse, il examinera l'opportunité de vous inviter à venir lui donner de vive voix les explications demandées.

Quant aux modifications déjà promises, le tableau qui accompagne la lettre de M. Ruck réitère qu'à une exception près, elles seront prises, même si le Conseil n'a toujours pas fait savoir quand il compte y procéder. Je vous saurais gré de bien vouloir me faire part de vos intentions à cet égard.

L'exception précitée concerne l'article 22 du *Règlement*, selon lequel le Conseil peut déclarer qu'un document déposé auprès de lui sera traité de manière confidentielle et en limiter l'accès aux personnes qu'il désigne. Le Comité mixte avait fait valoir, à l'égard de la disposition ayant précédé cet article, qu'il devrait être possible d'énoncer de façon générale les facteurs sur lesquels le Conseil base sa décision de traiter ou non un document de manière confidentielle et de répondre ou non aux demandes d'accès à des documents confidentiels. Cela aiderait les parties à limiter leurs arguments à des

- 3 -

considérations pertinentes et à baliser le pouvoir discrétionnaire du Conseil à cet égard.

Le Conseil s'était engagé en 1996 à apporter la modification requise, mais le *Règlement* de 2001 a simplement repris la disposition contestée de sa version précédente. Dans sa lettre du 13 avril 2003, toutefois, le titulaire de la présidence du Conseil de l'époque avait réitéré que le Conseil était d'accord avec le Comité et qu'il modifierait l'article 22. Or, selon le tableau qui accompagne la réponse de M. Ruck, cette modification ne sera pas prise parce que « il semble illogique de prévoir de nouveaux critères dans cette disposition tout en en supprimant au paragraphe 24(1) » [traduction].

Nous n'arrivons pas à faire le moindre lien entre les modifications à faire à l'article 22 et au paragraphe 24(1). Ce paragraphe permet à quiconque « possède les connaissances et les compétences voulues » et est déléataire du Conseil de signer des assignations à comparaître. Ce passage limite illégalement le pouvoir discrétionnaire d'autoriser n'importe qui à signer les assignations que le *Code canadien du travail* confère au Conseil. Par contre, le *Code* ne dit rien du caractère confidentiel des documents déposés auprès du Conseil ni de l'accès à ces documents, et l'article 22 fait partie des pouvoirs de réglementation conférés au Conseil. Les deux situations sont donc totalement différentes. Il s'est maintenant écoulé plus de dix ans depuis que le Conseil s'est engagé à modifier l'article 22, et le Comité tient à ce qu'il honore cet engagement.

Dans l'attente de votre réponse au sujet de ce qui précède, nous vous prions d'agréer, Madame, nos plus cordiales salutations.

Le coprésident  
J. Trevor Eyton

Le coprésident  
Derek Lee

P.j.

c. c. : M. Ken Epp, vice-président  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

M. David Christopherson, vice-président  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

/mh



**TRANSLATION / TRADUCTION**

Le 2 mai 2008

Monsieur J. Trevor Eyton, sénateur  
Coprésident  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
a/s du Sénat  
Ottawa (Ontario) KIA 0A4

Monsieur Derek Lee, député  
Coprésident  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
a/s du Sénat  
Ottawa (Ontario) KIA 0A4

Messieurs,

V/Réf.: DORS/2001-520, Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des  
relations industrielles

---

J'accuse réception de votre lettre du 30 avril dernier reçue en date du  
1<sup>er</sup> mai 2008.

À mon arrivée à la présidence du Conseil canadien des relations  
industrielles le 1<sup>er</sup> janvier 2008, on m'a informé que nous avions ce dossier bien  
en main. Comme vous pouvez le constater, votre lettre me préoccupe  
beaucoup puisqu'elle indique une situation tout à fait contraire. Soyez assurés  
que je prendrai des mesures immédiates pour répondre aux questions que vous  
avez soulevées.

Je vous prie d'agréer, Messieurs, l'assurance de ma considération  
distinguée.

[signé]  
Elizabeth MacPherson

c. c. : Monsieur Ken Epp, député, vice-président  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation  
Monsieur David Christopherson, député, vice-président  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 13 mai 2008

Monsieur J. Trevor Eyton, sénateur  
Coprésident  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
a/s du Sénat  
Ottawa (Ontario) KIA 0A4

Monsieur Derek Lee, député  
Coprésident  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
a/s du Sénat  
Ottawa (Ontario) KIA 0A4

Messieurs,

La présente fait suite à ma lettre du 2 mai dernier et vise à vous informer des mesures prises pour répondre aux préoccupations soulevées dans votre lettre du 30 avril 2008.

Vous devez tout d'abord savoir que le document qui vous a été remis le 18 décembre 2007 ne constituait pas la réponse finale et détaillée du Conseil aux modifications proposées au Règlement. Il s'agissait plutôt d'un résumé des modifications proposées devant servir lors de discussions avec le Comité de consultation de la clientèle.

Le contenu du *Règlement* ayant des conséquences importantes pour la communauté que sert le Conseil, nous continuons de croire que les suggestions de la clientèle à l'égard des modifications proposées sont essentielles. En vue d'accélérer le traitement du dossier, nous avons demandé au Comité de consultation de compléter son examen et de nous remettre ses observations au plus tard le 30 mai 2008.

Le Comité du *Règlement* du Conseil se réunira au début de juin pour examiner les observations du Comité de consultation. Au cours de l'été, nous nous emploierons principalement à préparer une réponse exhaustive, avec des explications détaillées, à chacune des questions soulevées par le Comité mixte. Mon objectif est de vous fournir une réponse avant que le Parlement reprenne ses travaux à l'automne.

J'espère que l'échéancier proposé vous conviendra et vous prie de communiquer avec mon bureau pour toute autre question ou suggestion.

Je vous prie d'agréer, Messieurs, l'assurance de ma considération distinguée.

[signé]  
Elizabeth MacPherson  
Présidente

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 11 septembre 2008

Monsieur J. Trevor Eyton, sénateur  
Coprésident  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
a/s du Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur Derek Lee, député  
Coprésident  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
a/s du Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Messieurs,

Objet: Règlement sur la Conseil canadien des relations industrielles

Conformément à l'engagement pris envers vous en mai dernier, je suis heureuse de vous faire parvenir la réponse détaillée du Conseil aux points que le Comité mixte a soulevés à propos du *Règlement* susmentionné.

Cette réponse est le fruit de vastes consultations menées auprès de notre clientèle et d'un examen interne du comité de la réglementation du Conseil.

La Partie I du document ci-joint expose la réponse du Conseil, accompagnée d'explications aussi détaillées que possible, à chacun des points soulevés par le Comité mixte. Au cours de son examen, le Conseil a constaté de nombreuses autres incohérences dans le *Règlement*. Il les présente dans la Partie II du document et propose des libellés pour corriger ces divergences.

Le Conseil a également répertorié de nombreuses modifications de fond qui nécessiteront un examen plus détaillé et la consultation de la clientèle, notamment l'élaboration d'un règlement permettant la transmission de documents par voie électronique. Le Conseil étudiera ces questions lors de son prochain examen des modifications de fond à apporter éventuellement au *Règlement* (phase II de l'examen).

Le Conseil est prêt à entreprendre la rédaction de sorte que les modifications « d'ordre administratif » puissent être apportées immédiatement au *Règlement*. Nous demandons au Comité de bien vouloir nous indiquer s'il estime que le Conseil peut aller de l'avant avec le contenu du document joint ou si d'autres discussions sont nécessaires entre les directions.

Je vous prie d'agréer, Messieurs, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Elizabeth MacPherson



- 2 -

**RÉPONSE DU CONSEIL CANADIEN DES RELATIONS  
INDUSTRIELLES AU COMITÉ MIXTE PERMANENT  
CONCERNANT LES MODIFICATIONS D'ORDRE  
ADMINISTRATIF À APPORTER AU RÈGLEMENT SUR LE  
CONSEIL CANADIEN DES RELATIONS INDUSTRIELLES**

**SEPTEMBRE 2008**

**PARTIE I – MODIFICATIONS RECOMMANDÉES PAR LE COMITÉ  
MIXTE PERMANENT**

**Article 2 – Ordonnances**

**Recommandation du Comité mixte**

Même si les ordonnances du Conseil peuvent s'appliquer pour remédier à des événements antérieurs (par ex., ordonnance de réintégration d'un employé à compter de la date de son congédiement), le *Code* n'autorise pas le Conseil à rendre une ordonnance à effet rétroactif, c'est-à-dire une ordonnance ayant un effet obligatoire avant la date à laquelle elle est rendue. (À titre d'exemple, dans l'éventualité d'une ordonnance rétroactive, l'employeur contreviendrait à l'ordonnance même s'il réintégrait l'employé dès que l'ordonnance est rendue.) Il faut apporter une modification pour préciser que l'ordonnance du Conseil ne prend effet qu'à la date à laquelle elle est rendue ou à une date ultérieure.

**Réponse du Conseil**

Le Conseil est d'accord et propose le libellé suivant : *L'ordonnance du Conseil prend effet à la date à laquelle elle est rendue, à moins qu'une date ultérieure n'y soit indiquée.*

**Paragraphe 7(1) – Dépôt et signification de documents**

**Recommandation du Comité mixte**

Il y a une divergence entre les deux versions : la version anglaise prévoit que les documents doivent être « filed or served on the person, the person's counsel or the person's representative », tandis que la version française ne fait pas mention du fait que le document à signifier à une personne peut être signifié au conseiller ou représentant de celle-ci.

**Réponse du Conseil**

Le Conseil est d'accord et propose le libellé suivant : *Le dépôt auprès du Conseil ou la signification à une personne d'une demande, [...] doit être signifié à cette personne, à son avocat ou représentant [...].*

**Paragraphe 12(1) – Réponse, réplique et demande d'intervention**

- 3 -

#### **Recommandation du Comité mixte**

Compte tenu de l'article 10, le paragraphe 12(1) n'est pas clair. Les alinéas 12(1)*b*) et *c*) semblent être une répétition des alinéas 10*d*) et *e*) et devraient être supprimés.

#### **Réponse du Conseil**

a) Le Conseil préférerait ne pas supprimer l'alinéa 12(1)*b*).

L'alinéa 10*d*) énonce les exigences applicables aux demandes présentées au Conseil et dispose qu'une demande doit comporter : « un exposé détaillé des faits, des dates pertinentes et des moyens invoqués à l'appui de la demande ». L'alinéa 12(1)*b*) traite des réponses, répliques et demandes d'intervention et exige que l'intéressé fournisse au Conseil « un exposé détaillé des faits, des dates pertinentes et des moyens invoqués à l'appui de la réponse, de la réplique ou de la demande d'intervention ». Nous craignons que le client qui dépose une réponse, une réplique ou une demande d'intervention puisse interpréter l'alinéa 10*d*) comme s'appliquant seulement aux demandes et, par conséquent, ne fournisse pas au Conseil tous les détails à l'appui de sa réponse, sa demande ou, plus important encore, sa demande d'intervention, ce qui pourrait entraîner un déni de justice.

b) Le Conseil est d'accord avec les observations du Comité concernant l'alinéa 12(1)*c*). Puisque le terme « demande » n'est pas utilisé comme déterminant dans la version anglaise de l'alinéa 10*e*), le risque de confusion dont il est fait mention plus haut concernant les alinéas 10*d*) et 12(1)*b*) n'est pas une préoccupation. Par conséquent, le Conseil est d'accord avec la suppression de l'alinéa 12(1)*c*).

#### **Alinéa 14*b*) – Procédure expéditive**

#### **Recommandation du Comité mixte**

La version anglaise de cet alinéa devrait aussi faire mention du dépôt d'une « décision » du Conseil auprès de la Cour fédérale, par souci d'uniformité avec l'article 23 du *Code* et la version française de l'alinéa 14*b*).

#### **Réponse du Conseil**

Le Conseil est d'accord et propose le libellé suivant : « (*b*) *applications to file a Board decision or order* [...] ».

#### **Article 20 – Réunion d'instances**

#### **Recommandation du Comité mixte**

Il y a une divergence entre les deux versions : la version anglaise prévoit que les instances peuvent être « consolidated, heard together or heard consecutively »,

- 4 -

tandis que dans la version française la conjonction « et » unit les termes « réunies » et « instruites ensemble ».

### Réponse du Conseil

Le Conseil est d'accord. Nous croyons que la version française représente mieux le processus visé par le *Règlement* et la pratique suivie par le Conseil. Voici le libellé proposé pour la version anglaise : « *they be consolidated and heard together or heard consecutively* ».

### Paragraphe 21(4) – Communication

#### Recommandation du Comité mixte

Il faudrait supprimer ce paragraphe, car il reprend le contenu du paragraphe 15.1(1) du *Code*.

### Réponse du Conseil

Le Conseil préfère ne pas supprimer ce paragraphe. Nous avons examiné soigneusement le paragraphe 15.1(1) du *Code* et le paragraphe 21(4) du *Règlement* et nous formulons les observations suivantes en faveur du maintien du paragraphe 21(4) dans son état actuel :

i) Le paragraphe 15.1(1) du *Code* est une importante disposition de fond. On peut en trouver la raison d'être dans le préambule du *Code*. Cette disposition confirme le rôle important du Conseil d'aider au « règlement positif des différends ». Son message aux parties est que le Conseil a le pouvoir d'aider les parties à régler leurs différends, demandes ou plaintes, dans le but d'éviter une audience en bonne et due forme. La question essentielle, qui concerne des questions de justice naturelle pouvant survenir lorsqu'un décideur quasi judiciaire agit comme médiateur, semble avoir été prise en considération au moment de la rédaction de cette disposition. Dans la mesure où une disposition législative peut tenir compte de questions de justice naturelle, la disposition précise clairement que le Conseil peut fournir de l'aide aux parties, « sans qu'il soit porté atteinte à la compétence du Conseil de trancher les questions qui n'auront pas été réglées ».

ii) Le paragraphe 21(4) du *Règlement* porte sur une question de procédure. Il semble que la disposition habilitante pertinente se trouve à l'alinéa 15a) du *Code* (et peut-être dans d'autres dispositions également). Elle autorise le Conseil à établir des règles de procédure applicables « aux procédures préparatoires et à ses audiences ». Le paragraphe 21(4) avise les parties qu'elles peuvent demander au Conseil de les aider à déterminer quels documents devraient être communiqués. Contrairement à l'aide que le Conseil est autorisé à fournir en vertu du paragraphe 15.1(1) du *Code*, les questions de justice naturelle rattachées au pouvoir du Conseil de régler des questions procédurales, telle que la communication, sont d'une importance minime.



- 5 -

iii) En vertu du paragraphe 15.1(1), le Conseil peut jouer un rôle actif en amorçant le processus de règlement des différends. Ce processus peut être poursuivi avec le consentement des parties. Par contre, le Conseil joue un rôle passif aux termes du paragraphe 21(4). Il doit d'abord y avoir faute d'accord entre les parties sur l'étendue de la communication et ensuite le consentement de celles-ci avant que le Conseil puisse fournir de l'aide.

iv) Dans la mesure où il y a un chevauchement entre ces deux dispositions, le Conseil n'estime pas que cela entraîne de la confusion ou quelque effet négatif sur l'ensemble du *Code* ou du *Règlement*. Si le paragraphe 21(4) était supprimé, cependant, cela ferait problème sur deux fronts. D'abord, l'article 21 est un article qui est complet en soi. Il décrit de quelle façon se fait la communication. Il commence en présentant les modalités d'une demande de communication et finit en prévoyant que le Conseil peut trancher par ordonnance (ce que le paragraphe 15.1(1) ne fait pas). Chaque disposition est liée à la disposition précédente. La suppression du paragraphe 21(4) compromettrait l'intégralité de la disposition actuellement autonome. Cela indiquerait qu'il se produit seulement deux choses devant le Conseil en ce qui concerne la communication : ou bien les parties se mettent d'accord ou bien le Conseil rend une décision ou ordonnance. Ensuite, la suppression du paragraphe 21(4) ferait en sorte que nos clients auraient de la difficulté à comprendre l'application de l'article. Le fait de supprimer le paragraphe 21(4) quelque sept ans après la prise du *Règlement* donnerait à la population le message que le Conseil ne fournit plus ce service. Demander au client de se reporter au paragraphe 15.1(1) et d'interpréter cette disposition comme remplaçant le paragraphe 21(4) abrogé aurait pour résultat, à notre avis, de rendre plus difficiles à comprendre les dispositions autrefois claires concernant la communication. Le lecteur aura à consulter le *Code* lorsqu'il interprète cet article et sera censé savoir pourquoi la phrase a été supprimée du *Règlement*.

v) Étant donné que les dispositions réglementaires font partie d'un tout cohérent, en enlever un élément rendra le texte moins « convivial » pour le lecteur.

vi) Lors de notre processus de consultation, nos clients ne nous ont pas avisés que le libellé de cet article faisait problème.

## **Article 22 – Confidentialité des documents**

### **Recommandation du Comité mixte**

Le Comité a recommandé une reformulation de cet article afin d'y « énoncer de façon générale les facteurs sur lesquels le Conseil base sa décision de traiter ou non un document de manière confidentielle et de répondre ou non aux demandes d'accès à des documents confidentiels ». Le Comité a fait valoir qu'il serait souhaitable d'inclure des critères, même de façon générale, pour l'exercice

- 6 -

du pouvoir discrétionnaire du Conseil de traiter un document à titre confidentiel, ainsi que des critères pour déterminer qui a le droit d'accès aux documents.

### Réponse du Conseil

Le Conseil a examiné la jurisprudence qui existe dans ce domaine et joint à la présente, à titre indicatif, une reliure préparée par le Conseil, intitulée « Production de requêtes relatives aux documents », qui en donne un résumé. Le Conseil a examiné de quelle façon la notion de confidentialité, connue sous le nom de « critère de Wigmore », est appliquée en common law et a envisagé d'inclure les notions suivantes dans le *Règlement* :

- la communication doit avoir été transmise confidentiellement, avec l'assurance qu'elle ne serait pas divulguée;
- le caractère confidentiel doit être un élément essentiel au maintien complet et satisfaisant des rapports entre les parties;
- les rapports doivent être de la nature de ceux qui, selon l'opinion de la collectivité, doivent être entretenus assidûment;
- le préjudice que subiraient les rapports par la divulgation de la communication doit être plus considérable que l'avantage à retirer d'une juste décision.

Toutefois, bien que le Conseil tienne compte de ces critères lorsqu'il traite de questions de confidentialité, ils ne s'appliquent pas nécessairement dans tous les cas, et d'autres questions peuvent mériter un examen, selon le genre de document en question. Il est devenu évident que ce que nous tentions de faire était de résumer ou de codifier les « facteurs d'ordre général » de la common law. Comme le Comité peut le comprendre, cela peut être un exercice difficile et risqué, en particulier dans les domaines de la confidentialité et du respect de la vie privée, puisque la jurisprudence évolue de jour en jour dans ce domaine. À titre d'exemple, la Cour suprême du Canada a récemment rendu une décision importante sur la question de savoir si la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* autorise le Commissaire à la protection de la vie privée à lire un document pour lequel on revendique le secret professionnel qui lie l'avocat à son client.

Cette décision a aidé à clarifier certaines des questions concernant le degré de confidentialité associé aux documents protégés par le secret professionnel liant l'avocat à son client. Cependant, la difficulté que poserait la rédaction de facteurs généraux est que chaque demande de confidentialité est, en quelque sorte, unique en son genre et que le Conseil a besoin de souplesse pour traiter chaque demande sur une base individuelle, sans être restreint par des facteurs d'ordre général qui peuvent ou non être utiles au Conseil ou aux parties.

Notre étude de la question nous porte à croire que le Conseil peut être appelé à appliquer différents facteurs, compte tenu des éléments suivants :

- i) Le type de privilège associé à un document

- 7 -

Des comités du Conseil doivent déterminer si un ou plusieurs privilèges s'appliquent lorsqu'ils doivent décider du caractère confidentiel d'un document. Le Conseil peut utiliser diverses démarches, selon le genre de privilège revendiqué :

- sécurité nationale
- secret professionnel
- renseignements personnels ou confidentiels
- dossiers d'entreprise ou secrets industriels
- privilège législatif
- privilège à l'égard d'un règlement, d'une médiation

ii) Le moment du dépôt de la demande

Différents facteurs peuvent s'appliquer selon, par exemple, que la demande est présentée à l'étape de la conférence préparatoire, pendant l'audience ou après celle-ci.

Pour ces raisons, le Conseil préfère que l'article 22 demeure dans sa forme actuelle. La direction et la clientèle du Conseil disent n'éprouver aucune difficulté avec l'interprétation et l'application de cet article. Comme vous pouvez le voir dans la reliure jointe, le Conseil a établi une bonne jurisprudence dans ce domaine, et continue de le faire. Toute modification à l'article 22 risquerait d'ouvrir la voie aux litiges et débats sur le fait qu'une partie de la jurisprudence du Conseil dans ce domaine ne s'applique plus.

### **Paragraphe 24(1) – Assignations**

#### **Recommandation du Comité mixte**

Le Comité ne sait pas ce qu'apporte de plus l'exigence de posséder « les connaissances et les compétences voulues » précisée à ce paragraphe. Si une personne est délégataire du Conseil, on présume qu'elle a les connaissances et les compétences requises pour accomplir le travail.

#### **Réponse du Conseil**

Le Conseil est d'accord. Il croit comprendre que le Comité recommande de supprimer les mots « qui possède les connaissances et les compétences voulues et ». Puisqu'il appuie cette recommandation, le Conseil supprimera le passage en question.

### **Paragraphe 25(1) – Conférences préparatoires**

#### **Première recommandation du Comité mixte**



- 8 -

Le Comité est d'avis que le paragraphe 25(1) du *Règlement* ne concourt à l'atteinte d'aucun objectif législatif et qu'il devrait être supprimé puisque l'alinéa 16a.1) du *Code* dispose que le Conseil a le pouvoir d'ordonner la tenue de conférences préparatoires.

### Réponse du Conseil

Le Conseil préfère conserver le paragraphe 25(1) pour les raisons suivantes :

i) L'alinéa 16a.1) du *Code* autorise le Conseil à tenir des conférences préparatoires, mais le paragraphe 25(1) du *Règlement* précise les sujets dont il sera question aux conférences. Lorsque le Conseil convoque une conférence préparatoire, les clients veulent souvent savoir sur quel sujet elle portera; en fait, le paragraphe 25(1) du *Règlement* aide le Conseil à attirer leur attention sur les points qu'ils devront régler.

À notre avis, le paragraphe 25(1) prend comme point de départ et précise les sujets sur lesquels le Conseil peut se renseigner pendant la conférence préparatoire qu'il est autorisé à tenir au titre de l'alinéa 16a.1). Le Conseil prétend qu'une disposition réglementaire établissant le genre de sujets sur lesquels il peut se renseigner pendant la conférence préparatoire ne constitue pas une tentative non autorisée de restreindre la portée de l'alinéa 16a.1). Il s'agit de l'exercice du pouvoir qui lui est conféré.

ii) Dans les faits et pour diverses raisons, le Conseil accumule depuis très longtemps de nombreux retards dans plusieurs dossiers. Dans un effort pour trouver un moyen de réduire le nombre de ces dossiers, nous avons consulté d'autres conseils des relations de travail et appris que, selon leur expérience, le recours ciblé et fréquent aux conférences préparatoires peut jouer un rôle important dans la réduction du nombre de dossiers en retard, réduire la durée des audiences et augmenter le nombre de dossiers réglés. Le Conseil a donc décidé récemment de privilégier le recours régulier aux conférences préparatoires. Supprimer la disposition qui établit les modalités des conférences préparatoires à ce moment-ci enverrait aux clients un message négatif quant aux intentions du Conseil à ce sujet.

iii) Le paragraphe 25(1) est une disposition autonome portant sur la tenue des conférences. Modifier un article qui forme un « tout » en supprimant certaines de ses dispositions et en appliquant les autres de manière autonome sème le même genre de confusion que le Conseil a mentionnée dans ses observations sur le paragraphe 21(4) du *Règlement*.

### Deuxième recommandation du Comité mixte

Il y a divergence dans la traduction de la version française de l'alinéa 25(1)e). Il faudrait corriger cette dernière pour qu'elle corresponde à la version anglaise.

### Réponse du Conseil

- 9 -

Le Conseil est d'accord et propose le libellé suivant :

*e) de traiter de toute autre question pouvant favoriser le règlement juste et expéditif de la procédure.*

#### **Article 26 – Conférences préparatoires et audiences**

##### **Recommandation du Comité mixte**

Cet article, à l'exception de l'alinéa e), ne concourt à l'atteinte d'aucun objectif législatif vu l'existence de l'alinéa 16a.1) du *Code*. Toutefois, il est douteux que la présentation d'observations écrites constitue une conférence.

##### **Réponse du Conseil**

Le Conseil est d'accord et supprimera l'article 26 tel qu'il est recommandé.

#### **Paragraphe 27(4) – Conférences préparatoires et audiences**

##### **Recommandation du Comité mixte**

Il y a divergence dans la traduction. Un élément ayant été omis dans la version anglaise, il faudrait ajouter les mots « by the party » après « document or witness tendered ».

##### **Réponse du Conseil**

Le Conseil est d'accord et propose le libellé suivant : *If a party does not comply with subsections (1), (2) or (3), the Board may refuse to consider any document or hear any witness tendered by the party at the hearing.*

#### **Paragraphe 29(1) – Suspension de la procédure**

##### **Recommandation du Comité mixte**

Le paragraphe 16(1) du *Code* autorise le Conseil à suspendre ou à remettre une procédure et il est inutile de reprendre ce point au paragraphe 29(1). Le Comité est d'avis que le paragraphe 16(1) du *Code* l'autorise à suspendre ou à remettre une procédure et qu'il est inutile et peut-être même trompeur de reprendre ce point au paragraphe 29(1) du *Règlement*.

##### **Réponse du Conseil**

Le Conseil préfère conserver le paragraphe 29(1) dans sa forme actuelle pour les raisons suivantes :

i) L'article 29 porte également sur une autre étape de l'annulation d'audience. Par conséquent, il ne reprend pas textuellement le paragraphe 16(1) du *Code*.

- 10 -

ii) Rien ne laisse entendre que le Conseil a outrepassé son pouvoir réglementaire, prévu à l'article 15 du *Code*, en insérant cette disposition dans le *Règlement*. Le Conseil ne prétend pas en pas avoir le pouvoir général d'annuler une audience. Quoi qu'il en soit, le Conseil est d'avis que les pouvoirs que le *Code* lui confère, pris dans leur intégralité, comprennent le pouvoir d'annuler une audience. Supprimer les termes « suspendre » et « remettre » pour ne conserver que le terme « annuler » serait trompeur.

iii) L'article 29 forme un tout. Du point de vue rédactionnel, il peut être acceptable de découper un article existant et d'en supprimer certaines parties, mais les modifications proposées pourraient semer la confusion parmi la clientèle puisque le lecteur devrait consulter le *Code* pour l'application de cet article du *Règlement* et comprendre leur action réciproque, ce qui rendrait le *Règlement* moins convivial.

### **Article 33 – Demandes relatives aux droits de négociation**

#### **Recommandation du Comité mixte**

L'alinéa 33*d*) semble reprendre ce qui est prévu à l'alinéa 10*b*). En effet, l'article 10 du *Règlement* indique les renseignements devant accompagner toute demande présentée au Conseil. L'alinéa 10*b*) prévoit que les nom, adresse et numéros de téléphone et de télécopieur de toute « personne » que la demande peut intéresser doivent être soumis au Conseil. Le Comité a proposé que l'article 33, et plusieurs autres articles, soient modifiés afin de préciser qu'il n'est pas nécessaire d'inclure les nom, adresse et numéros de téléphone et de télécopieur des employés dans une demande relative aux droits de négociation. Des questions semblables se posent relativement aux dispositions 34, 36(1); 37, 40(1), 41, 42(1) et 43.

#### **Réponse du Conseil**

Le Conseil préfère ne pas apporter cette précision maintenant, mais attendre les résultats de l'examen complet du *Règlement* pour les raisons suivantes :

i) Les articles 10 et 11 se complètent. L'alinéa 10*b*) vise à faire en sorte que le Conseil dispose des renseignements nécessaires pour se conformer à l'obligation prévue au paragraphe 11(1) d'aviser par écrit, dès la réception d'une demande, toute personne dont les droits sont directement touchés par celle-ci. Quant aux demandes générales, le Conseil a besoin des renseignements précisés pour aviser par écrit « une personne » dont les droits sont peut-être touchés par la demande.

ii) Avant de présenter une demande d'accréditation, les syndicats recueillent les cartes de membre signées des employés qui souhaitent se syndiquer. Lorsqu'un syndicat croit avoir suffisamment d'appuis, il présente une demande d'accréditation au Conseil. Au moment où le syndicat présente sa demande, il est peu probable qu'il ait les coordonnées de tous les employés qui pourraient faire partie d'une unité habile à négocier collectivement, surtout dans les milieux de



- 11 -

travail où les employés sont nombreux. Il n'a que les coordonnées de ceux qui ont signé leur carte de membre.

iii) Par conséquent, le *Règlement* traite particulièrement de la manière dont les « employés » seront avisés d'une demande qui les touche directement. Puisqu'un grand nombre d'employés pourraient être touchés par une demande d'accréditation et que le syndicat n'a habituellement pas les coordonnées de tous, le paragraphe 11(2) autorise le Conseil à prendre certaines mesures pour s'assurer que ces employés soient réellement avisés de la présentation de la demande.

iv) La jurisprudence, les politiques, les pratiques et les formulaires du Conseil sont tous très clairs à cet égard. Par conséquent, les nom, adresse et numéros de téléphone et de télécopieur des employés ne figurent pas dans les demandes relatives aux droits de négociation.

Malgré ces observations, le Conseil convient que ces dispositions pourraient être améliorées. Vu qu'il prévoit examiner dans son intégralité l'application des dispositions portant sur l'accréditation lors de l'examen complet de ses procédures et du *Règlement*, le Conseil préférerait laisser ces dispositions dans leur forme actuelle pour l'instant et les rédiger de nouveau dans le cadre de son examen complet.

## **Article 44 – Réexamen**

### **Première recommandation du Comité mixte**

Il existe une divergence dans la traduction. La partie introductive de la version anglaise emploie « shall », alors que le français utilise « peut ».

### **Réponse du Conseil**

Le Conseil est d'accord. La version anglaise devrait être modifiée. Il propose le libellé suivant : « *The circumstances under which an application may be made to the Board [...]* ».

### **Deuxième recommandation du Comité mixte**

Puisque l'énumération n'y est pas exhaustive, à quoi sert-elle? Autrement dit, pourquoi ne pas simplement disposer que toute décision peut être réexaminée pour quelque raison que ce soit?

### **Réponse du Conseil**

Les articles 44 et 45 du *Règlement* énoncent la politique établie du Conseil quant aux circonstances dans lesquelles il peut réexaminer une décision. Ces dispositions, entrées en vigueur le 5 décembre 2001, remplaçaient l'article 37 du *Règlement de 1992* qui portait sur les demandes présentées en application de l'article 18 du *Code* et qui ne prévoyait aucun motif de réexamen. En voici le libellé :

- 12 -

37. (1) Sous réserve du paragraphe (2), toute demande déposée auprès du Conseil aux termes de l'article 18 de la Loi est régie par le présent règlement.

(2) Toute demande présentée en vertu de l'article 18 de la Loi en vue de faire réexaminer une décision ou une ordonnance pour le motif qu'elle serait erronée en droit ou ne respecterait pas les politiques du Conseil est déposée dans les 21 jours suivant la date de la décision ou de l'ordonnance contestée.

(3) La personne qui dépose une demande conformément au paragraphe (2) :

- a) d'une part, y énonce les arguments à l'appui et y inclut les renseignements exigés à l'article 9;
- b) d'autre part, signifie la demande et les documents pertinents aux personnes qui étaient des parties ou des intervenants lors de l'instance ayant donné lieu à la décision ou à l'ordonnance contestée.

Par conséquent, la partie qui souhaite présenter une demande de réexamen devrait consulter la jurisprudence du Conseil pour connaître sa politique à cet égard et établir les motifs justifiant un réexamen.

En 2001, le Conseil a présenté l'article 44 du *Règlement de 2001*, qui précise les motifs les plus courants justifiant un réexamen. Il est rédigé ainsi :

Les circonstances dans lesquelles une demande de réexamen peut être présentée au Conseil sur le fondement du pouvoir de réexamen que lui confère l'article 18 du Code comprennent les suivantes :

- a) la survenance de faits nouveaux qui, s'ils avaient été portés à la connaissance du Conseil avant que celui-ci ne rende la décision ou l'ordonnance faisant l'objet d'un réexamen, l'auraient vraisemblablement amené à une conclusion différente;
- b) la présence d'erreurs de droit ou de principe qui remettent véritablement en question l'interprétation du Code donnée par le Conseil;
- c) le non-respect par le Conseil d'un principe de justice naturelle;
- d) toute décision rendue par un greffier aux termes de l'article 3.

Le conseil est d'avis qu'il faudrait conserver l'article 44 du *Règlement de 2001* pour les raisons suivantes :

i) L'article 44 énumère des motifs de réexamen explicites et codifie la politique du Conseil relativement aux demandes de réexamen dans l'intérêt des parties. Bien que cet article du *Règlement de 2001* comprenne une liste non exhaustive des circonstances dans lesquelles une demande de réexamen peut être présentée, le fait d'y préciser les principaux motifs de réexamen aide les parties qui envisagent de présenter une telle demande à la structurer de manière à permettre au Conseil d'évaluer plus facilement l'existence réelle des motifs de réexamen. Ces motifs

- 13 -

explicites donnent à penser que le pouvoir de réexamen du Conseil n'est pas un processus d'appel et que le réexamen d'une décision du Conseil devrait être l'exception plutôt que la règle.

Supprimer de l'article 44 l'énumération des motifs justifiant un réexamen susciterait des doutes quant à l'application de la jurisprudence bien établie du Conseil et pourrait créer de la confusion parmi les parties à une demande de réexamen présentée conformément à la nouvelle disposition. En l'absence de précisions sur les motifs de réexamen normalisés, on pourrait croire que le Conseil dispose d'un pouvoir de réexamen général plutôt qu'exceptionnel (à titre d'exemple, une disposition générale prévoyant que toute décision peut être réexaminée pour quelque raison que ce soit pourrait inciter des parties frivoles à un litige à présenter des demandes simplement pour retarder ou faire échouer la mise en œuvre des ordonnances ou décisions du Conseil).

ii) L'article 44 n'empêche pas le Conseil d'exercer son pouvoir de réexamen dans d'autres cas rares non prévus à la liste énumérant les motifs de réexamen. Puisque cet article du *Règlement de 2001* n'est pas rédigé de manière exhaustive, il donne au Conseil la souplesse d'exercer son pouvoir de réexamen dans d'autres types de cas exemplaires non prévus à la liste énumérant les motifs de réexamen (voir *Kies (Ted)* (2008), décision du CCRI n° 413, non encore rapportée, dont copie jointe). Cet article ne limite donc pas l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Conseil que lui confère l'article 18 du *Code* (voir *Société des Arrimeurs de Québec c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 3810* (2008 CAF 237)).

À la lumière de ce qui précède, le Conseil est d'avis que les motifs de réexamen les plus courants devraient continuer d'être énumérés dans le *Règlement* modifié.

## **Paragraphe 45(2) – Demandes de réexamen**

### **Recommandation du Comité mixte**

Il existe une divergence dans la traduction. La version anglaise prévoit que la demande de réexamen doit être déposée après la date à laquelle les motifs écrits sont rendus. La version française ne fait pas mention des motifs écrits.

### **Réponse du Conseil**

Le Conseil est d'accord. La version française devrait être modifiée. Il propose le libellé suivant : *La demande est déposée dans les vingt et un jours suivant la date où les motifs écrits de la décision ou de l'ordonnance réexaminée sont rendus.*

## **PARTIE II – AUTRES MODIFICATIONS D'ORDRE ADMINISTRATIF RECOMMANDÉES PAR LE CONSEIL**

### **Article 1 – Définitions**



- 14 -

Dans les deux versions, la définition de « intervenant » devrait renvoyer à l'article 12 et non à l'article 11.

Dans la version anglaise, la définition de « returning officer » devrait figurer après la définition de « response » et être la dernière de cet article.

### **Paragraphe 29(3) – Annulation, suspension et remise des audiences**

Il y a divergence entre les versions anglaise et française. En effet, la version anglaise prévoit qu'une partie peut demander la reprise de la procédure, alors que la version française prévoit que la procédure reprend lorsqu'une demande est présentée. La version française devrait correspondre à la version anglaise.

Le Conseil propose le libellé suivant : *Une partie peut présenter une demande motivée de reprise de la procédure par écrit au Conseil dans les quinze jours suivant la réception de l'avis.*

### **Article 31 – Preuve d'adhésion syndicale**

Il faudrait ajouter le mot « et » à la fin de l'alinéa 31a) de la version française.

Le Conseil propose le libellé suivant :

- a) le dépôt d'une demande d'adhésion au syndicat revêtue de sa signature; et
- b) la preuve qu'elle a versé au syndicat une somme d'au moins [...]

### **Articles 34, 36, 41, 42 et 43 – Demandes d'accréditation**

Il faudrait remplacer le mot « ou » par le mot « et » dans la version française.

### **Article 38 et 39 – Demandes subséquentes d'accréditation ou de révocation**

La version française n'est pas claire alors que la version anglaise est sans équivoque. Il faudrait modifier la version française ainsi : « [...] six mois suivant la date du rejet [...] ».

p. j. Manuel du Conseil intitulé « Production de requêtes relatives aux documents »

*Kies (Ted)* (2008), décision du CCRI n° 413, non encore rapportée



## Appendix E

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

## JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON  
ANDREW J. KANIA, LL.M., M.P.

## VICE-CHAIRMEN

ROYAL GALIPEAU, M.P.  
BRIAN MASSE, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

s/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

## CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
ANDREW J. KANIA, LL.M., DÉPUTÉ

## VICE-PRÉSIDENTS

ROYAL GALIPEAU, DÉPUTÉ  
BRIAN MASSE, DÉPUTÉ

April 29, 2009

Ms. Suzanne Tining  
Deputy Minister  
Department of Veterans Affairs,  
Daniel J. MacDonald Bldg.  
161 Grafton Street, Room 405  
P.O. Box 7700  
CHARLOTTETOWN, P.E.I.  
C1A 8M9

Dear Ms. Tining:

Our File: SOR/2004-68, Regulations Amending the Veterans Allowance  
Regulations

Your letter of May 28, 2008 concerning the above-noted instrument was considered by the Joint Committee at its meeting of April 23, 2009, at which time I was instructed to seek your advice as to current progress in making the promised amendments to sections 7, 14(1) and 15(1) of the *Veterans Allowance Regulations*.

In addition, your confirmation that an amendment will be forthcoming to section 3(4)(b), as well as an indication of the precise nature of that amendment, would be appreciated.

I look forward to your reply and thank you for your attention to this matter.

Yours sincerely,

Shawn Abel  
Counsel

/mh





Veterans Affairs    Anciens Combattants  
Canada                Canada  
Deputy Minister    Sous-ministre

JUL 30 2009

Mr. Shawn Abel  
Counsel  
Standing Joint Committee for  
the Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate of Canada  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

RECEIVED/REÇU  
AUG 04 2009  
REGULATIONS  
RÈGLEMENTATION

Dear Mr. Abel:

This is in response to your letter dated April 29, 2009, concerning the amendments to be made to the *Veterans Allowance Regulations*.

Sections 7, 14(1) and 15(1) are part of a series of housekeeping amendments that have just been completed and are scheduled to go forward this fall. Section 3(4)(b) has been reviewed by Legislative Counsel (Regulatory Section) at the Department of Justice and will not be amended. However, as Ms. Verna Bruce explained to you in a letter dated July 31, 2007, Veterans Affairs Canada will only ask applicants for relevant information for the purpose of their application for benefits under the *War Veterans Allowance Act*.

Should you have any further questions, do not hesitate to contact Ms. Suzanne Lévesque, Director of Cabinet and Legislative Affairs, at 613-992-3801.

I hope that the information provided is helpful.

Sincerely yours,

Suzanne Tining

Canada

## Annexe E

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 29 avril 2009

Madame Suzanne Tining  
Sous-ministre  
Ministère des Anciens Combattants  
Édifice Daniel MacDonald  
161, rue Grafton, bureau 405  
Case postale 7700  
Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)  
CIA 8M9

Madame:

N/Réf.: DORS/2004-68, Règlement modifiant le Règlement sur les  
allocations aux anciens combattants

---

À sa réunion du 23 avril 2009, le Comité mixte a étudié votre lettre du 28 mai 2008 concernant le texte susmentionné et m'a prié de vous demander à quel stade du processus de modification sont rendus les articles 7, 14(1) et 15(1) du *Règlement sur les allocations aux anciens combattants*

De plus, je vous saurais gré de nous confirmer que l'article 3(4)*b*) sera bel et bien modifié et d'indiquer la nature précise de cette modification.

J'attends votre réponse avec intérêt et vous remercie de toute l'attention que vous donnerez à ce dossier.

Shawn Abel  
Conseiller juridique

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 30 juillet 2009

Réf.: DORS/2004-68

Monsieur Shawn Abel  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent d'examen  
de la réglementation  
Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

Je donne suite à votre lettre du 29 avril 2009 concernant les modifications à apporter au *Règlement sur les allocations aux anciens combattants*.

Les articles 7, 14(1) et 15(1) font partie d'une série de modifications d'ordre administratif à peine terminée, qui devrait être adoptée cet automne. De plus, au ministère de la Justice, le conseiller législatif de la Section du droit réglementaire a revu l'article 3(4)*b*) et a décidé de ne pas le modifier. Cependant, comme M<sup>me</sup> Verna Bruce vous l'a expliqué dans sa lettre du 31 juillet 2007, Anciens Combattants Canada ne demandera que des renseignements pertinents aux termes de la *Loi sur les allocations aux anciens combattants* dans les formulaires de demandes de prestations.

Si vous avez d'autres questions, n'hésitez pas à communiquer avec Mme Suzanne Levesque, directrice des travaux du Cabinet et des affaires législatives, au 613-992-3801.

En espérant que ces renseignements vous seront utiles, je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Suzanne Tining



## Appendix F

TRANSLATION / TRADUCTION

March 27, 2008

Jeff Wilson  
Acting Chief, Parliamentary Affairs  
Strategic Planning and Coordination Directorate  
Natural Resources Canada  
Sir William Logan Building  
580 Booth Street, 20th Floor  
Ottawa, Ontario  
K1A 0E4

Dear Mr. Wilson:

Our File: SOR/2007-282, Directive to the Canadian Nuclear Safety Commission  
Regarding the Health of Canadians

---

I reviewed the above Directive before its consideration by the Joint Committee and found that its validity is debatable. I would appreciate your views on this matter.

The Directive was issued by the Governor in Council and reads as follows:

In regulating the production, possession and use of nuclear substances in order to prevent unreasonable risk to the health of persons, the Canadian Nuclear Safety Commission shall take into account the health of Canadians who, for medical purposes, depend on nuclear substances produced by nuclear reactors.

The question is: Does the *Nuclear Safety and Control Act* authorize the Governor in Council to issue this Directive to the Commission? Subsection 19(1) of the Act provides that "The Governor in Council may, by order, issue to the Commission directives of general application on broad policy matters with respect to the objects of the Commission". The Directive cannot be considered a valid exercise of this authority if it exceeds the objects of the Commission as defined by Parliament. In this case, the Directive should be regarded as an attempt to amend the Act.

To determine whether the Directive falls within the objects of the Commission, it is essential to refer to the relevant statutory provisions regarding the purpose of the Act and the objects of the Commission. Section 3 states the purpose of the Act.

- 2 -

3. The purpose of this Act is to provide for

- (a) the limitation, to a reasonable level and in a manner that is consistent with Canada's international obligations, of the risks to national security, the health and safety of persons and the environment that are associated with the development, production and use of nuclear energy and the production, possession and use of nuclear substances, prescribed equipment and prescribed information; and
- (b) the implementation in Canada of measures to which Canada has agreed respecting international control of the development, production and use of nuclear energy, including the non-proliferation of nuclear weapons and nuclear explosive devices.

Section 9 of the Act defines the objects of the Commission:

9. The objects of the Commission are

- (a) to regulate the development, production and use of nuclear energy and the production, possession and use of nuclear substances, prescribed equipment and prescribed information in order to
  - (i) prevent unreasonable risk, to the environment and to the health and safety of persons, associated with that development, production, possession or use,
  - (ii) prevent unreasonable risk to national security associated with that development, production, possession or use, and
  - (iii) achieve conformity with measures of control and international obligations to which Canada has agreed; and
- (b) to disseminate objective scientific, technical and regulatory information to the public concerning the activities of the Commission and the effects, on the environment and on the health and safety of persons, of the development, production, possession and use referred to in paragraph (a).

As to whether the Directive falls within the scope of the Act, the relevant purpose of the Act is to limit, to a reasonable level, the risks to the health of persons that are associated with the production, possession and use of nuclear substances. The relevant object of the Commission is to regulate the production, possession and use of nuclear substances in order to prevent unreasonable risk to the health of persons, associated with that production, possession or use.

- 3 -

Under the Act, the Commission must decide upon regulations to prevent unreasonable risks to the health of persons that are associated with nuclear activities. These activities pose an inherent risk, and the health of persons must be protected against this risk. From that perspective, the Directive seems to confuse the purpose of the Act and the objects of the Commission. To comply with the Directive, the Commission must consider the health benefits of nuclear activities in deciding whether the level of inherent risk is acceptable. The Act addresses the health risks, and the Directive, the health benefits.

From another perspective, one may question whether the benefits of nuclear technology were taken into account in the notion of acceptable risk. The whole question comes down to determining what constitutes an acceptable risk level. Did Parliament want the Commission to determine if a risk is acceptable based on what could be called a technical assessment or did Parliament want the Commission to consider the benefits of nuclear technology in deciding whether a risk is acceptable? In the first case, the Commission must assess the risk in relation to what is leading-edge knowledge in nuclear technology. In the second case, it must not only assess the risk in relation to this knowledge, but must also consider the benefits of nuclear technology—it can depart from the latest knowledge even if it increases the risk because the benefit warrants it. From that perspective, the risk level, while higher, remains acceptable.

The debates at the time of the passing of the current Act show that, by acceptable risk, Parliament meant risk from a technical point of view. When Bill C-23 was debated at second reading, on March 12, 1996, the Parliamentary Secretary to the Minister of Natural Resources mentioned the benefits of nuclear technology, including the fact that “isotopes have been crucial for a range of medical uses”. But with regard to the Commission’s mandate, she spoke clearly in support of a technical assessment of acceptable risk. Further on, she described this mandate as one in which “the focus of regulation is no longer the security of atomic secrets as it was in the 1940s, but it is now on the health, safety and environmental impact of using nuclear technologies”. When the Bill was debated at third reading, on February 12, 1997, she said that “The role of the Commission is to set safety standards and to ensure, through a variety of compliance mechanisms, that these standards are met”.

However, the clearest statement that the Commission should not consider the benefits of nuclear technology in assessing risk acceptability was made at the report stage, on February 4, 1996. In defiance of a motion to amend that would have meant that persons subject to the Act would not be required to bear “costs that are unreasonable in comparison with the anticipated benefits”, the Parliamentary Secretary to the Minister of Natural Resources said:

the inclusion of cost benefit analysis in this legislation is something that the government has discussed with industry representatives on several



- 4 -

occasions. There was a consensus that there is a role for cost benefit analysis in the regulatory process, but that it is premature to include cost benefit analysis in this legislation. Most important, there is no consensus on the role that cost benefit analysis would or should play in the regulatory decision making process.

For example, should economic considerations be given more, less or equal weight as safety considerations? There are also significant differences of opinion with respect to the application of cost benefit analysis. For example, how do you value a human life or place a value on environmental protection? What cost and what benefits are to be included in the analysis? Until these issues are addressed the government believes strongly that it would be unwise to include a mandatory requirement for cost benefit analysis in this legislation, as this amendment would do.

The amendments referred to in this statement were rejected. Parliament clearly did not intend to give the Commission a mandate to consider the benefits of nuclear technology when determining what is an acceptable risk level.

Given the above, there are some very good arguments for questioning the validity of the Directive. When the Minister of Natural Resources appeared before the House of Commons Standing Committee on Natural Resources on January 16, 2008, he said that "the statutory mandate of the CNSC is broad enough to take into account in the regulation of the production, possession or use of nuclear substances the health of Canadians who, for medical reasons, depend on nuclear substances". Further on, he cited section 9(a)(i) of the Act. In addition to your views on the arguments against this interpretation of the Act, I would appreciate a detailed response regarding the arguments that could support the validity of the Directive.

I look forward to your response.

Yours sincerely,

[sgd]  
Jacques Rousseau  
Counsel

/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

February 23, 2009

Jacques Rousseau  
Counsel  
Standing Joint Committee  
for the Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

Our file: SOR/2007-282, Directive to the Canadian Nuclear Safety Commission  
Regarding the Health of Canadians

---

This is further to your letters of March 27, 2008 and November 3, 2008, asking for my views on the validity of the Directive to the Canadian Nuclear Safety Commission with respect to the concerns you raised in March 2008.

As you mentioned, the Directive was issued by the Governor in Council and reads as follows:

In regulating the production, possession and use of nuclear substances in order to prevent unreasonable risk to the health of persons, the Canadian Nuclear Safety Commission shall take into account the health of Canadians who, for medical purposes, depend on nuclear substances produced by nuclear reactors.

The question of concern to you was whether the *Nuclear Safety and Control Act* authorizes the Governor in Council to issue this directive given the wording of the enabling legislation. The relevant provision in this case is subsection 19(1), which provides that "The Governor in Council may, by order, issue to the Commission directives of general application on broad policy matters with respect to the objects of the Commission".

I fully agree with you that the answer to this question depends on the interpretation of sections 3 and 9 of the Act, which state, respectively, the purpose of the Act and the objects of the Commission as a body corporate, and which limit the authority to issue directives. For the purposes of our discussion, these two provisions can be summarized as follows:

- 2 -

### Section 3

The purpose of the Act is to limit, to a reasonable level, the risks to the health of persons that are associated with the production and use of nuclear substances.

### Section 9

The objects of the Commission are to regulate the production of nuclear substances in order to prevent unreasonable risk, to the health of persons, associated with the production and use of nuclear substances.

Although the two provisions are worded differently, their scope seems essentially the same.

Section 3 states the purpose of the Act and sets out its overall thrust and objectives. It is a tool for interpreting the Act. Section 9 defines the objects of the Commission and sets out its mandate as a body corporate. Subsection 8(1) establishes the Commission as a body corporate; therefore, it needs objects to provide a framework for its activities. The modern trend in corporate law is to describe the objects of a corporation in general terms and include the specific within the general. It is no different when the objects of a corporation are established through legislation. As a result, both provisions should read in a fairly general and liberal way because of their nature.

Furthermore, since they are legislative provisions, they must also be read according to Driedger's modern approach to statutory interpretation, as quoted by the Supreme Court of Canada in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd.*:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

It is also important to apply sections 10 and 12 of the *Interpretation Act*, which provide that every Act "shall be deemed to be remedial" and direct that every Act "shall receive such fair, large and liberal construction and interpretation as will best ensure the attainment of the object of the Act according to its true intent, meaning and spirit". These principles of interpretation of course apply to both the interpretation of the Act and the directives.

Sections 3 and 9 are clearly broad in scope, and Parliament, through its provisions, has given broad discretionary authority to the Commission. However, in view of the wording of sections 3 and 9 in connection with section 19, there is no impediment to the issuing of the December 10, 2007 Directive, SOR/2007-282.



- 3 -

Section 9 of the Act states that “The objects of the Commission are to regulate the . . . production and use of nuclear substances . . . in order to prevent unreasonable risk . . . to the health . . . of persons, associated with that . . . production . . . or use”.

Nothing in section 9 or the Act indicates that “the health of persons” could have a meaning other than its ordinary one. A person’s health involves physical or psychological well-being. A person’s physical well-being is implied when we speak of “a person’s health”. A person who, for medical reasons, needs nuclear substances is one whose health could be harmed by the regulation of the production or use of nuclear substances. The wording is broad enough to include all those who would likely be affected by the activities in question.

Furthermore, the wording of the Directive does not seek to change the objects of the Commission. On the contrary, the wording reminds the Commission, in the form of a general guideline, to take into account people who could be affected by its authority to regulate the production or use of nuclear substances. In that light, the Directive issued by the Governor in Council does not exceed the limitations in section 19 of the Act and is therefore *intra vires*.

Yours sincerely,

[sgd]  
Jeff Wilson  
Acting Chief, Parliamentary Affairs

cc: Joanne Kellerman, General Counsel

## Annexe F

**STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONS**

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

**JOINT CHAIRMEN**

SENATOR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, M.P.

**VICE-CHAIRMEN**

KEN EPP, M.P.  
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.



CANADA

**COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION**

s/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

**CO-PRÉSIDENTS**

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, DÉPUTÉ

**VICE-PRÉSIDENTS**

KEN EPP, DÉPUTÉ  
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

Le 27 mars 2008

Monsieur Jeff Wilson  
Chef intérimaire, Affaires parlementaires  
Direction de la coordination et planification stratégique  
Ministère des Ressources naturelles  
Édifice Sir William Logan  
580, rue Booth, 20<sup>e</sup> étage  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0E4

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2007-282, Instructions données à la Commission canadienne  
de sûreté nucléaire relativement à la santé des  
Canadiens

J'ai examiné les Instructions mentionnées ci-dessus avant leur étude par le Comité mixte. Cet examen m'a permis de constater qu'on peut mettre en doute leur validité. Je vous saurais gré de me faire part de votre point de vue à ce sujet.

Les Instructions ont été adoptées par le gouverneur en conseil et elles énoncent ceci :

Afin que le niveau de risque inhérent à la production, à la possession et à l'utilisation des substances nucléaires demeure acceptable pour la santé des personnes, la Commission canadienne de sûreté nucléaire doit, dans la réglementation de ces activités, tenir compte de la santé des Canadiens qui, pour des raisons médicales, ont besoin de substances nucléaires produites par des réacteurs nucléaires.

- 2 -

La question qui se pose est la suivante : la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* autorise-t-elle le gouverneur en conseil à donner ces Instructions à la Commission? L'article 19(1) de la Loi prévoit qu'il «peut, par décret, donner à la Commission des instructions d'orientation générale sur sa mission». Les Instructions ne peuvent être considérées comme un exercice valide de ce pouvoir si leur portée dépasse le cadre de la mission de la Commission telle que définie par le Parlement. Dans ce cas, elles devraient être considérées comme une tentative de modifier la Loi.

Pour déterminer si les Instructions entrent dans le cadre de la mission de la Commission, il est essentiel de se référer aux dispositions législatives pertinentes concernant les objets de la Loi et la mission de la Commission. Pour ce qui est des objets de la Loi, son article 3 énonce :

**3. La présente loi a pour objet :**

- a) la limitation, à un niveau acceptable, des risques liés au développement, à la production et à l'utilisation de l'énergie nucléaire, ainsi qu'à la production, la possession et l'utilisation des substances nucléaires, de l'équipement réglementé et des renseignements réglementés, tant pour la préservation de la santé et de la sécurité des personnes et la protection de l'environnement que pour le maintien de la sécurité nationale, et le respect par le Canada de ses obligations internationales;
- b) la mise en œuvre au Canada des mesures de contrôle international du développement, de la production et de l'utilisation de l'énergie nucléaire que le Canada s'est engagé à respecter, notamment celles qui portent sur la non-prolifération des armes nucléaires et engins explosifs nucléaires.

L'article 9 de la Loi définit la mission de la Commission :

**9. La Commission a pour mission :**

- a) de réglementer le développement, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire ainsi que la production, la possession et l'utilisation des substances nucléaires, de l'équipement réglementé et des renseignements réglementés afin que :
  - (i) le niveau de risque inhérent à ces activités tant pour la santé et la sécurité des personnes que pour l'environnement, demeure acceptable,



- 3 -

(ii) le niveau de risque inhérent à ces activités pour la sécurité nationale demeure acceptable,

(iii) ces activités soient exercées en conformité avec les mesures de contrôle et les obligations internationales que le Canada a assumées;

b) d'informer objectivement le public — sur les plans scientifique ou technique ou en ce qui concerne la réglementation du domaine de l'énergie nucléaire — sur ses activités et sur les conséquences, pour la santé et la sécurité des personnes et pour l'environnement, des activités mentionnées à l'alinéa a).

Aux fins de décider si les Instructions entrent dans le cadre de la Loi, l'objet pertinent de celle-ci est la limitation, à un niveau acceptable, des risques liés à la production, la possession et l'utilisation des substances nucléaires pour la préservation de la santé des personnes. L'aspect pertinent de la mission de la Commission est celui consistant à réglementer la production, la possession et l'utilisation des substances nucléaires afin que le niveau de risque inhérent à ces activités pour la santé des personnes demeure acceptable.

Aux termes de la Loi, la Commission doit déterminer quelle est la réglementation qui permettra de maintenir à un niveau acceptable le risque que représentent, pour la santé des personnes, les activités impliquant le nucléaire. Ces activités présentent un risque inhérent, et il s'agit de protéger la santé des personnes contre ce risque. Les Instructions, de ce point de vue, donnent l'impression de renverser l'objet de la Loi et le mandat de la Commission. Pour les respecter, la Commission doit tenir compte des avantages de ces activités pour la santé afin de décider si le niveau de risque inhérent est acceptable. La Loi envisage les risques pour la santé, les Instructions les avantages pour celle-ci.

D'un autre point de vue, on peut se demander si la prise en compte des avantages du nucléaire a été intégrée à la notion de niveau de risque acceptable. Toute la question se résume à déterminer ce qu'il faut entendre par un niveau acceptable de risque. Le Parlement a-t-il voulu que la Commission juge si un risque est acceptable en se fondant sur ce qu'on pourrait appeler une évaluation technique ou a-t-il voulu que la Commission tienne compte des avantages découlant du nucléaire pour décider si un risque est acceptable? Dans le premier cas, la Commission doit évaluer le risque par rapport à ce qui constitue, par exemple, la fine pointe des connaissances dans ce domaine. Dans le deuxième cas, le risque n'est pas évalué seulement par rapport aux connaissances, mais on tient compte aussi des avantages tirés du nucléaire : on

- 4 -

peut accepter de s'éloigner de ce qui est à la fine pointe même si cela augmente le risque parce que l'avantage qu'on en tire en vaut la chandelle. De ce point de vue, même plus élevé, le niveau de risque demeure acceptable.

Une lecture des débats tenus lors de l'adoption de la Loi actuelle démontre que le Parlement entendait, par risque acceptable, le risque jugé tel du point de vue technique. Certes, lors de l'étude du projet de loi C-23 en deuxième lecture le 12 mars 1996, la secrétaire parlementaire de la ministre des Ressources naturelles a mentionné les avantages du nucléaire, dont le fait que «des isotopes jouent un rôle crucial dans différentes branches de la médecine». Mais ses propos sur le mandat de la Commission vont clairement dans le sens d'une évaluation technique du risque acceptable. Ainsi, plus loin, elle décrit ce mandat comme en étant un dans lequel «la réglementation ne porte plus seulement sur la sécurité des secrets atomiques, comme c'était le cas dans les années 1940, mais doit maintenant porter sur les répercussions des technologies nucléaires sur la santé, la sécurité et l'environnement». De même, lors du débat en troisième lecture, le 12 février 1997, elle déclare que «le rôle de la commission est de fixer des normes de sécurité et de veiller, par divers mécanismes, à ce que ces normes soient respectées».

C'est toutefois à l'étape du rapport, le 4 février 1996, que se trouve la déclaration la plus claire indiquant que la Commission ne doit pas tenir compte des avantages du nucléaire lorsqu'elle évalue si un risque est acceptable. À propos d'une motion d'amendement qui aurait fait en sorte que les personnes assujetties à la Loi ne devraient pas subir «de coûts déraisonnables par rapport aux bénéfices escomptés», la secrétaire parlementaire de la ministre des Ressources naturelles a déclaré, à l'encontre d'un tel amendement, ceci :

l'inclusion dans le projet de loi d'une analyse coûts-avantages est une question dont le gouvernement a déjà discuté plusieurs fois avec les représentants de l'industrie. Il y a eu un consensus voulant que cette analyse puisse être utile dans le processus de réglementation, mais il est trop tôt pour songer à l'inclure dans le projet de loi. Il importe davantage de souligner qu'il n'y a pas eu de consensus sur le rôle d'une analyse coûts-avantages dans le processus décisionnel de réglementation.

Par exemple, les considérations financières devraient-elles avoir un poids supérieur, inférieur ou égal à celui des considérations de sécurité? Il y a aussi des différences d'opinion marquées concernant l'application de l'analyse coûts-avantages. Par exemple, comment évalue-t-on une vie humaine ou une protection environnementale? Quels sont les coûts et les avantages dont il faudrait tenir compte? Tant que ces questions resteront sans réponse, le gouvernement croit fermement qu'il serait imprudent

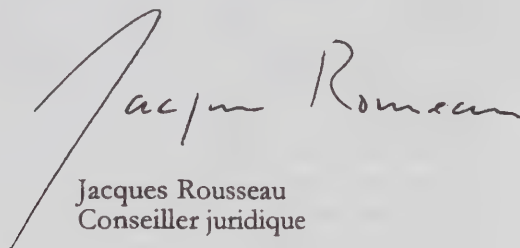
- 5 -

d'exiger une analyse coûts-avantages dans le projet de loi, comme le ferait cet amendement.

Les propositions d'amendements visées par cette déclaration ont été rejetées. Clairement, le Parlement n'avait pas l'intention de donner à la Commission le mandat de prendre en compte les avantages du nucléaire lorsque vient le temps de déterminer ce qu'est un niveau de risque acceptable.

Étant donné ce qui précède, force est de conclure qu'il existe de très bons arguments pour mettre en doute la validité des Instructions. Lorsqu'il a témoigné, le 16 janvier 2008, devant le Comité permanent des ressources naturelles de la Chambre des communes, le ministre des Ressources naturelles a déclaré que «le mandat conféré à la Commission est assez vaste pour lui permettre de prendre en considération la santé des Canadiens qui, pour des raisons médicales, dépendent des substances nucléaires, lorsqu'elle émet des règlements sur la production, la possession et l'usage des substances nucléaires». Plus loin, il a cité, sur ce point, l'article 9a)(i) de la Loi. En plus de votre avis sur les arguments allant à l'encontre de cette interprétation de la Loi, je vous serais reconnaissant de me fournir une réponse détaillée quant aux arguments qui pourraient justifier la validité des Instructions.

J'attends votre réponse et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.



Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

/mh





Natural Resources Canada  
Ressources naturelles Canada

Ottawa, Canada  
K1A 0E4

FEB 23 2009

RECEIVED/REÇU

FEB 26 2009

REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

Monsieur Jacques Rousseau  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation  
A /s Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

N / Réf.: DORS/2007-282, Instructions données à la Commission Canadienne de sûreté  
nucléaire relativement à la santé des Canadiens

Monsieur,

Je réponds à votre lettre du 27 mars 2008 ainsi qu'à votre lettre de suivi du 3 novembre 2008. Vous me demandiez mon point de vue sur la validité des instructions soumises à la Commission canadienne de sûreté nucléaire eu égard aux préoccupations que vous souleviez en mars 2008.

Comme vous le mentionniez, les instructions ont été adoptées par la gouverneure en conseil et énoncent ce qui suit :

Afin que le niveau de risque inhérent à la production, à la possession et à l'utilisation des substances nucléaires demeure acceptable pour la santé des personnes, la Commission canadienne de sûreté nucléaire doit, dans la réglementation de ces activités, tenir compte de la santé des Canadiens qui, pour des raisons médicales, ont besoin de substances nucléaires produites par des réacteurs nucléaires.

La question qui vous préoccupait était celle de savoir si la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* autorise la gouverneure en conseil à donner ces instructions étant donné le libellé de la loi habilitante. La disposition pertinente en l'espèce est le paragraphe 19(1) qui prévoit que «le gouverneur en conseil peut, par décret, donner à la Commission des instructions d'orientation générale sur sa mission. »

Je suis tout à fait d'accord avec vous lorsque vous soumettez que la réponse à cette question tourne autour de l'interprétation à donner aux articles 3 et 9 de la *Loi*, qui établissent, respectivement, l'objet de la loi et la mission de la Commission en tant que personne morale et qui encadrent le pouvoir de donner des instructions. Ces deux dispositions peuvent se résumer comme suit, pour les fins de notre discussion:

Canada

-2-

### Article 3

La *Loi* a pour objet la limitation, à un niveau acceptable, des risques liés à la production et à l'utilisation des substances nucléaires afin de préserver la santé des personnes.

### Article 9

La Commission a pour mission de réglementer la production des substances nucléaires afin que le niveau de risque inhérent à la production et à l'utilisation de substances nucléaires pour la santé des personnes demeure acceptable.

Bien que le libellé de ces deux dispositions ne soit pas absolument identique, leur portée semble essentiellement la même.

L'article 3 porte sur l'objet de la *Loi* et vise à établir les grandes orientations et les buts visés par la *Loi*. Il s'agit, en fait, d'un outil législatif d'interprétation. Quant à l'article 9, qui établit la mission de la Commission, il vise à établir son mandat en tant que personne morale. En effet, le paragraphe 8(1) constitue la Commission en personne morale; elle requiert donc une mission pour encadrer ses activités. La tendance moderne, en droit corporatif, est de décrire la mission d'une société en termes généraux et d'inclure le particulier dans le général. Ceci vaut tout autant lorsque la mission d'une personne morale est établie de façon législative. Il en découle donc que l'une et l'autre de ces dispositions devraient se lire de façon assez générale et libérale en raison de leurs attributs.

De plus, comme il s'agit de dispositions législatives, il faut également les lire selon la théorie moderne d'interprétation de Driedger, telle que reprise par la Cour Suprême du Canada dans l'affaire *Rizzo & Rizzo Shoes*:

Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution: il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

Il est également important d'appliquer les articles 10 et 12 de la *Loi d'interprétation* qui prévoient que « les lois «sont réputées apporter une solution de droit» et doivent «s'interpréter de la manière la plus équitable et la plus large qui soit pour garantir la réalisation de leur objet selon leurs sens, intention et esprit véritables » ». Ces principes d'interprétation s'appliquent évidemment tant à l'interprétation de la *Loi* que du texte réglementaire que sont les instructions.

-3-

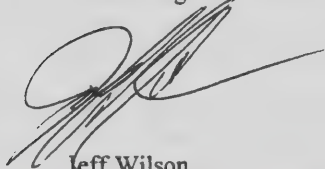
Il est évident que les articles 3 et 9 sont de portée générale et que le législateur, par le biais de ces dispositions, a accordé de larges pouvoirs discrétionnaires à la Commission. Cependant, à la lumière du texte des articles 3 et 9 et en les reliant au texte de l'article 19, il n'existe aucun empêchement de prendre les Instructions du 10 décembre 2007 portant le numéro d'enregistrement DORS 2007-282.

L'article 9 de la Loi énonce que « La Commission a pour mission de réglementer...la production et l'utilisation de substances nucléaires ... afin que le niveau de risque inhérent à [ces activités] pour la santé ... des personnes... demeure acceptable. »

Il n'y a rien dans l'article 9 ou la Loi qui indique que l'expression «la santé des personnes» pourrait avoir un sens autre que son sens ordinaire. La santé d'une personne est liée à son bien-être, soit physique ou psychologique. Le bien-être physique d'une personne est compris lorsque l'on contemple le sens de l'expression « santé d'une personne ». Une personne qui, pour des raisons médicales, a besoin de substances nucléaires en est une dont la santé pourrait être touchée de façon négative par la réglementation de la production ou l'utilisation de substances nucléaires. Le libellé est assez large pour prendre en compte tous ceux et celles qui pourraient probablement être touchés par les activités en question.

De plus, le libellé des Instructions ne cherche pas à modifier la mission de la Commission. Au contraire, le libellé a rappelé à la Commission, sous forme d'orientation générale, de tenir compte des personnes qui pourraient être touchées par les pouvoirs de la Commission de réglementer à l'égard de la production ou l'utilisation de substances nucléaires. Dans cette veine, les Instructions prises par la Gouverneure en conseil n'outrepassent pas les limites prévues à l'article 19 de la Loi et, par conséquent, sont *intra vires*.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.



Jeff Wilson  
Chef intérimaire, Affaires parlementaires

Cc. Joanne Kellerman, Avocate Générale





## Appendix G

TRANSLATION / TRADUCTION**NOTE ON SOR/96-484, RADIOCOMMUNICATION REGULATIONS  
AND AMENDMENTS SOR/98-437, SOR/99-107 AND SOR/2001-533**

The *Radiocommunication Regulations* repeal and replace three regulations that had been commented on by the Joint Committee over the years. These are the *General Radio Regulations, Part I*, the *General Radio Regulations, Part II* and the *Radio Operator Regulations*. By including the amendments made to these three repealed regulations, nine files, if the Committee is in agreement, may be closed. All of the details concerning the nature of the comments made by the Committee and the various corrections made to follow up on them, including an amendment to the *Radiocommunication Act* in order to include admission criteria based on citizenship or permanent residency are described in detail in the commentary prepared for the Committee.

There was correspondence concerning the new Regulations (SOR/96-484) and their amendments (SOR/98-437, SOR/99-107 and SOR/2001-533) and the following is a summary of the result of that correspondence.

Twelve points were raised by Committee counsel in the letter of August 8, 2005. According to Committee counsel, satisfactory replies were provided in the letters dated June 7, 2006 and November 2, 2007 with regard to points 1, 5, 9 and 10.

Amendments were promised regarding points 7 and 12. The department is examining possible amendments and will make recommendations concerning point 7. In point 4, without having promised amendments, the department indicated that it will study the matter raised and will be advising us presently of a proposed solution. It would be appropriate to ask the department to inform us of the progress made since the letter of November 2, 2007.

Committee counsel are of the opinion that the department's other replies are not satisfactory. The item numbers used are the same as in the letter sent by counsel on August 8, 2005.

2. Subsection 14(2)

This provision states that every subscriber to the services and lessee of radio apparatus of a radiocommunication service provider shall "comply with the terms and conditions" of its radio licence that are applicable to those subscribers or lessees. Committee counsel suggested that it is unnecessary to specify in the Regulations that the subscriber and lessee must comply with the terms and conditions of the licence of the service provider since the Act states that it is prohibited to operate or possess radio apparatus "except under and in accordance with" a radio authorization. The department replies in its letter of

- 2 -

June 7, 2006, that the conditions the subscriber and lessee must comply with derive from an agreement made with the service provider and not from the Act. The department thus needs subsection 14(2) of the Regulations "in order to be able to take corrective measures, if need be, directly involving the subscriber or lessee". In other words, sanctions to have the conditions of the agreement respected. It is, thus, clear that whoever does not respect the agreement is liable to a fine and to imprisonment as mentioned in paragraph 10(1)(d) of the Act, because non-compliance contravenes subsection 14(2) of the Regulations. The department stated in its letter of June 7, 2006, that subsection 14(2) was adopted pursuant to paragraphs 6(1)(e), (f) and (p) of the Act. None of these legislative provisions clearly delegate such a regulatory power (section 6 of the Act is appended). Either subsection 14(2) is unnecessary as Committee counsel have suggested, or it is illegal in light of the explanation provided by the department. In either case, it would be advisable to remove it.

In its letter of November 2, 2007, the department points to a link between sections 13(1) and 14(2) of the Regulations. Under subsection 13(1), the service provider's licence provides that the subscriber or lessee may install, operate or possess radio apparatus to communicate with other radio apparatus to which that licence applies. According to the department, subsection 13(1) was passed pursuant to paragraph 6(1)(m) of the Act which allows regulations to be made prescribing certain radio apparatus or class thereof that is exempt either absolutely or subject to prescribed qualifications, from the application of subsection 4(1) of the Act. Although the department's explanation is not crystal clear, they may be saying that subsection 13(1) exempts the subscriber and the lessee from the obligation of obtaining authorization under subsection 4(1) of the Act. From that perspective, subsection 14(1) of the Regulations, which provides that the radiocommunication service provider must provide to each of its subscribers and lessees "a copy of the terms and conditions of its radio licence that are applicable to those subscribers or lessees", would apply to the conditions applicable to the exemption of the radio apparatus used by the latter. As the department considers that the subscribers and lessees would not be subject to those conditions if it were not for the agreement made with the service provider, we must conclude that subsections 14(1) and (2) are an attempt to force them to respect conditions set otherwise than by regulations. This is not the power which Parliament has delegated in paragraph 6(1)(m) of the Act; those conditions must be "prescribed by regulations". From that perspective, subsection 14(2) is not justified legally and should be removed.

In summary, either subsection 14(2) is unnecessary or it constitutes an attempt to make non-compliance with a contract liable to a fine or imprisonment without a clear regulatory power to that effect, or it constitutes an attempt to make conditions applicable to the subscriber which are not prescribed by regulations, without a clear enabling provision to that effect. In light of the explanations provided by the department on the nature of this provision, it would appear that it must be removed.



- 3 -

3. Sections 15, 15.1(2)(c), 15.2(2)(c) and 16

Pursuant to paragraph 14(1)(a) of the Act, it is prohibited without a communications authorization and without respecting its conditions to install, operate or possess radio apparatus other than apparatus exempted pursuant to regulations made under paragraph 6(1)(m) of the Act. This provision states that the Governor in Council may make regulations “prescribing radio apparatus, or any class thereof, that is exempt, either absolutely or subject to prescribed qualifications, from the application of subsection 4(1)”.

Section 15 of the Regulations, like the other provisions mentioned, is supposed to be an exercise of this power to exempt certain apparatus. Here is the text of section 15 since the adoption of SOR/2001-533:

15. Radio apparatus that is set out in and meets a standard set out in the *Licence Exempt Radio Apparatus Standards List* [the List], as amended from time to time, published by the Department of Industry is exempt from the application of subsection 4(1) of the Act in respect of a radio licence.

Did the Governor in Council validly exercise the power to exempt certain radio apparatus or class of apparatus from the application of subsection 4(1) of the *Radiocommunication Act*, which power Parliament delegated to the Governor in Council in paragraph 6(1)(m) of that Act? Committee counsel are of the opinion that section 15 constitutes an illegal subdelegation of this exemption power.

The department maintains in its letter of June 7, 2006, that section 15 is valid from the legal standpoint, and this opinion is based on three arguments.

Firstly, the department denies that the incorporation by reference used in section 15 constitutes a subdelegation. According to the department, that is the case because on the one hand “the power to exempt remains the prerogative of the Governor in Council”. That is true, but one cannot conclude that there has not been a subdelegation of the power to exempt. The Governor in Council maintains the exemption power whether section 15 constitutes a subdelegation of that power or not. Nothing prevents the Governor in Council from repealing section 15 of the Regulations and exercising himself his exemption power. In fact, until Parliament amends paragraph 6(1)(m) of the Act, the exemption power, to use the department’s terms, “remains the prerogative of the Governor in Council”.

Secondly, the department states that the courts have “judged that the organizations which establish lists and standards may change these periodically without by that fact exercising an irregular subdelegation of a legislative power”. The two decisions invoked to support that statement have already been studied by the Committee in its *Report No. 80 – Incorporation by Reference*. The Committee found no confirmation of the department’s point of view in those decisions. In one case, because the document was incorporated without its subsequent

- 4 -

amendments in regulations which in any case were not legislative in nature, and in the other because the court concluded that Parliament itself had decided that the document mentioned in the regulations in question would be used and that since Parliament had delegated no regulatory power to that effect, there could of course not be any subdelegation of power.

The third justification submitted by the department to prove the validity of section 15 of the Regulations is that the Governor in Council is deemed to have created a class of exempt radio apparatus by using sections 6(1)(a) and 6(2) of the Act. Concerning the scope of these provisions, the department states that the adoption of a list setting out the applicable standards with regard to the type of equipment which meets those standards is supported by paragraph 6(1)(a) of the Act. Moreover, the department adds, the list constitutes a "classification" or categorization which the Governor in Council may approve with subsequent amendments pursuant to the power to incorporate by reference which is granted to him in subsection 6(2) of the Act.

In fact, paragraph 6(1)(a) cannot be deemed relevant to justify the adoption of section 15 of the Regulations. Its purpose is to grant exemptions and it must thus necessarily be adopted pursuant to paragraph 6(1)(m) of the Act. That enabling provision, as we have seen, allows the Governor in Council to make regulations "prescribing radio apparatus...from the application of subsection 4(1)". The Governor in Council may of course among the conditions it sets require the respect of certain standards. It may also resort to the incorporation by reference of standards drafted by the department under paragraph 5(1)(d) of the Act in order to set them. It may also use incorporation by reference pursuant to subsection 6(2) of the Act. But a list "published by the Department of Industry" is not in itself a requirement or a technical standard. The Governor in Council could certainly not claim that it is exercising the regulatory power delegated to it by Parliament if it were to incorporate by reference a list of standards applicable to equipment exempted from a licence containing no standards. The incorporation by reference of a list containing no standard could of course not be considered as an incorporation of a "classification, standard, procedure or specification" within the meaning of subsection 6(2) of the Act. It is an empty shell. Parliament surely did not delegate a regulatory power allowing for the incorporation by reference with amendments from time to time of an empty shell.

The Governor in Council only truly exercises the regulatory powers Parliament has delegated to it in paragraphs 6(1)(m) and subsection 6(2) if it incorporates by reference a standard. So that it may incorporate it, that standard must exist at the time when it is incorporated. This is obvious if one does not lose sight of the fact that the incorporation by reference is the alternate solution which prevents having to reproduce the incorporated standard verbatim in the regulations. The Governor in Council may thus exercise its power by incorporating the standards contained in a list. But it cannot incorporate standards that will only be drafted and added to that list after the adoption of the

- 5 -

regulations. That is why we must conclude that subsection 6(2) of the Act only applies to the standards contained in the *Licence Exempt Radio Apparatus Standards List* at the time of incorporation of the List in the Regulations made by the Governor in Council. Subsection 6(2) cannot apply to the list itself, “published by the Department of Industry”, which is a document which differs from the technical standards prescribed by the Minister pursuant to paragraph 5(1)(d) of the Act.

Nor is that list a “classification” within the meaning of subsection 6(2) of the Act or a “class” of radio apparatus within the meaning of paragraph 6(1)(m) of the Act. The only common denominator of the standards set out on that list is that the Minister drafted a standard concerning these apparatus. In order to constitute such a classification or class, it would have to rest on some objective criterion, for instance one of a technical nature. That criterion is not present here. The inclusion of an apparatus in the list is essentially based on the administrative decision of the Minister to draft a standard concerning it, and on the publication of the list by the department. This once again demonstrates that the power of exemption is exercised by another entity than the Governor in Council, for all of the apparatus concerning which no standard existed at the time the Regulations were passed.

For all of the preceding reasons, the justifications submitted by the department are not convincing on the legal plane.

In the letter dated November 2, 2007, the department sent us an excerpt from an independent study made in view of preparing the Regulations. The department wants to know if the Committee is of the opinion that the Act would allow standards prepared by the department to be incorporated with their amendments from time to time in regulations made under subsection 6(1) of the Act. There is no doubt that that is the case. To the extent that the excerpt demonstrates that, it is not mistaken. However, nowhere in that excerpt is mention made of incorporating into regulations a list of standards that have not yet been drafted.

The department also wants to know if the Committee feels that the “material format of the standards is important”. The Committee is not usually concerned with the material format of regulations or a standard incorporated into them beyond the clarity of their wording.

In summary, with regard to the legal aspect of the point raised, Committee counsel are of the opinion that the Governor in Council has illegally subdelegated the power to exempt apparatus from the application of subsection 4(1) of the Act because the Regulations apply to apparatus for which there were no standards applicable at the time of the adoption of the Regulations. A standard cannot be incorporated into the Regulations unless it exists at the time when the Regulations are adopted and the List cannot be considered a classification or class within the meaning of the Act.



- 6 -

The Committee commented a similar situation when it studied SOR/2001-532, adopted pursuant to the *Telecommunications Act*. In reply to a letter from the chairman of the Committee, the Minister of Industry, although maintaining the validity of the regulatory provision in question, committed on January 28, 2008, to consulting interested parties as a first step toward amending the *Telecommunications Act* and the *Telecommunications Apparatus Regulations* in order to eliminate the problem raised by the Committee. The same solution could be suggested in this case.

6. Sections 24(4)(b), 24(5) and 29(2)

All of these provisions deal with circumstances within which the Minister may cancel or suspend one of the radiocommunication authorizations under section 5 of the Act. No provision in the Act clearly gives the Governor in Council the power of making regulations concerning the suspension or cancellation of radiocommunication authorizations. Moreover, subparagraph 5(2)(b)(i) of the Act states that:

(2) The Minister may suspend or revoke a radio authorization

(a) with the consent of the holder thereof;

(b) after giving written notice to the holder and giving the holder a reasonable opportunity to make representations to the Minister with respect thereto, where the Minister is satisfied that

(i) the holder has contravened this Act, the regulations or the terms or conditions of the radio authorization [...].

In the correspondence, the department explains its position by pointing to the difference between paragraphs 24(4)(b) and subsection 24(5) of the Regulations on the one hand, and subsection 29(2) of the Regulations on the other. We may do the same.

As an example, subsection 24(5) of the Regulations states that:

(5) Where a manufacturer or importer fails, after being requested to do so by the Minister, to test Category I equipment or to make the equipment available for testing, the Minister shall suspend the TAC in respect of that equipment.

As we can see, subparagraph 5(2)(b)(i) of the Act and subsection 24(5) of the Regulations put in place two different regimes. According to the first, the Minister may suspend or revoke a radio authorization if the holder of the authorization contravenes the Act, the regulations or the conditions of authorization. According to the second system, the Minister shall suspend the TAC (technical acceptance certificate) if the manufacturer or importer does not comply with the Minister's request to test the material for which the TAC was

- 7 -

issued or does not put it at the disposal of the Minister so that it can be tested. Aside from wondering whether there is enabling legislation for the adoption of subsection 24(5) of the Regulations, Committee counsel question its usefulness and point out that it could be considered an attempt to amend the Act through regulation, which, in the absence of a clear enabling provision to that effect, is in fact an illegal regulatory provision.

The department maintains that paragraph 5(2)(b)(i) of the Act does not apply to a TAC because there is no licence holder. However, the Act defines the radio authorization as "a licence, certificate or authorization issued by the Minister under paragraph 5(1)(a)"; it also defines the technical acceptance certificate as a "certificate issued by the Minister under subparagraph 5(1)(a)(iv)" of the Act. So when subsection 5(2) states that the Minister may suspend or revoke "a radio authorization" this necessarily applies to the TAC. The department's explanation seems all the more surprising in that subsection 21(3) of the Regulations mentions "an applicant for a TAC". To answer the department's question raised in the letter of November 2, 2007, Committee counsel are still of the opinion that paragraph 5(2)(b) of the Act applies to the TAC. Consequently, sections 24(4)(b) and (5) of the Act have no *raison d'être* and must be deleted. In any case, for the reasons given in the letter sent by Committee counsel on December 14, 2006, none of the enabling provisions mentioned by the department legally justify the adoption of these sections of the Regulations.

There remains subsection 29(2) of the Regulations, which reads as follows:

(2) Where a licensed medical practitioner reports to the Minister that the radio operator referred to in subsection (1) is unfit to perform the radio operator's duties by reason of any physical or mental disability, the Minister shall suspend the radio operator certificate of the radio operator until such time as the radio operator provides medical evidence to the Minister that demonstrates that the radio operator is physically and mentally fit to perform the radio operator's duties.

That provision forces the Minister to suspend a radio operator's certificate when that operator is unable to perform his duties. That suspension occurs when the licence holder has not contravened the current act, its regulations or the conditions of authorization as provided for in subsection 5(2) of the Act. Moreover, there is no requirement in the Regulations concerning the licence holder's competency. Everything rests on the physician's report. How, in those circumstances, can a suspension be justified? The department states in the letter of November 2, 2007, that it understands the concern of Committee counsel and will review subsection 29(2) in order to determine how it may be appropriately modified, and if that is not feasible, in order to study "alternative mechanisms".

- 8 -

That commitment is not very precise and it would be appropriate to ask the department to clarify its intentions.

8. Subsection 32(1)

That provision states among other things that a person may only operate radio apparatus to transmit a signal which does not contain “profane or obscene” radiocommunications. In light of the Supreme Court of Canada case law, in particular in the *R. v. Butler* case [1992] 1 S.C.R. 452, one may doubt the compatibility of subsection 32(1) of the Regulations with subsection 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which protects the “freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication”. The letter of December 14, 2006, sent by Committee counsel explains why the case law mentioned in the letter of June 7, 2006, by the department to demonstrate that that infringement is justified is not relevant. As to the explanations provided by the department in the letter of November 2, 2007, they are no more convincing. The department states that “the regulation in question is not meant to prohibit speech for reasons of moral judgment”. However, further on, the department insists on the fact that the purpose of that restriction is to allow the use of the spectrum “for valid...communications purposes”, which does not interfere with “the enjoyment and use of the spectrum” and avoids recourse to a “device to control the use of radio by minors”. In spite of what the department states, restrictions on radiocommunications are based on a choice as to uses which may not be any more valid than others which constitute a choice on the basis of a moral judgement. That is tantamount to making a subjective decision based on whether or not one approves the content of the radiocommunications. It should be possible to restrict the number of radiocommunications by using other approaches such as, for example, limiting the number of authorizations. Moreover, there is no definition of what constitutes profane or obscene radiocommunications in the Regulations. In itself, this absence of definition leads one to think that subsection 32(1) of the Regulations could be considered an overly vague provision by the courts and that they would conclude that it does not correspond to a limit on rights and freedoms “prescribed by law” within the meaning of section 1 of the Charter. Consequently, subsection 32(1) could not be justified under the Charter.

Although there is no clear link with the question raised, the department writes that profane or obscene radiocommunications have on occasion been forbidden “to resolve complaints of radio interference”. The department should explain what that means.

In short, the problem the department faces is that there is a very large number of users. In order to solve that problem, it chooses to forbid any signal containing “profane or obscene” radiocommunications. It is thus attempting to settle its technical problem with a solution that constitutes an infringement on rights and freedoms. In other words, the department is settling its technical



- 9 -

problem without apparently concerning itself with consequences on rights and freedoms. This can hardly be considered a restriction which is justified under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. As Madame Justice Wilson wrote in *Singh v. the Minister of Employment and Immigration* [1985] 1 S.C.R. 177 (par. 70) "I have considerable doubt that this type of utilitarian consideration [...] can constitute a justification for a limitation on the rights set out in the *Charter*. Certainly, the guarantees of the *Charter* would be illusory if they could be ignored because it was administratively convenient to do so".

Still from the perspective of section 1 of the Charter, one may raise several other doubts as to the validity of subsection 32(1) of the Regulations. Firstly, one may wonder if there is a rational link between the objective, that is dealing with the excessive volume of radiocommunications, and the profane or obscene radiocommunications. These radiocommunications probably do not in themselves cause the problem the department is seeking to solve. Secondly, one may think that there must be some other way of solving the problem the department is confronted with than issuing a prohibition which explicitly restricts freedom of expression. Thirdly, when one compares the prejudicial effects on freedom of expression and the beneficial effects in light of the objective being sought, one may wonder whether the prohibition is necessarily among the measures that should be taken to control the number of radiocommunications.

11. Subsection 53(2)

In the same letter, the department's reply to point 11 leads one to think that the department does not clearly understand the problem raised. Under subsection 52(1) of the Regulations, when the Minister decides that equipment defined in the Regulations as radio equipment, interference-causing equipment or radio-sensitive equipment causes or is subject to interference other than harmful interference or the undesired effect of electromagnetic energy, the Minister will order the individuals who own or control that equipment to cease or modify operation of the equipment until such time as it can be operated without causing or being affected by such interference or such adverse effects. As for subsection 53(2), it states that "no person shall operate radio apparatus contrary to an order made under to subsection 52(1)". The issue is to know why the interdiction in subsection 53(2) only applies to radio apparatus if the Minister may pursuant to subsection 52(1) issue an order concerning not only radio apparatus, but also interference-causing equipment and radio-sensitive equipment.

In its June 7, 2006 letter, the department explained that with regard to radio-sensitive equipment, the purpose is to encourage the improvement of this type of equipment rather than to forbid its use. If the Minister orders someone to change the use being made of radio-sensitive equipment, it seems normal that pursuant to subsection 53(2) of the Regulations, the person concerned by the order to use this radio-sensitive equipment in a given way would be forbidden

- 10 -

from operating it in a manner contrary to the order, that is to say without modifying its use. Seen from that perspective, the department's reply does not seem satisfactory.

As for the interference-causing equipment, the department writes in its letter of November 2, 2007, that "unless there is a severe case of harmful interference, the Regulations do not presume to make orders". This reply is perplexing, given that the Regulations state that the Minister may intervene if he or she decides that certain equipment causes or suffers from "interference other than harmful interference". The department's reply is no more enlightening with regard to the remark according to which the interference-causing equipment may be the subject of an order pursuant to paragraph 5(1)(l) of the Act "when it is causing harmful interference". It would be appropriate to ask the department to clarify its reply.

TRANSLATION / TRADUCTION

SOR/96-484

## RADIOCOMMUNICATION REGULATIONS

Radiocommunication Act  
Financial Administration Act

P.C. 1996-1679

---

SOR/98-437, Regulations Amending the Radiocommunication Regulations  
SOR/99-107, Regulations Amending the Radiocommunication Regulations  
SOR/2001-533, Regulations Amending the Radiocommunication Regulations

August 8, 2005

The *Radiocommunication Regulations* (hereinafter the new Regulations) repeal and replace three regulations that had been the subject of comments by the Joint Committee over the years: the *General Radio Regulations, Part I*, the *General Radio Regulations, Part II* and the *Radio Operator's Certificate Regulations*.

General Radio Regulations, Part I

## 1.1 SOR/77-681

The Committee had pointed out that some provisions of this amendment established eligibility criteria based on Canadian citizenship or landed immigrant status without the statutory authority to do so. The *Radio Act*, which in 1989 became the *Radiocommunication Act* (S.C. 1989, c. 17), was the subject of amendments as to the regulatory powers delegated to the Governor in Council and since that time the latter may, under section 6(1)(b)(i) of the Act, make regulations:

(b) prescribing the eligibility of persons to whom radio authorizations, or any class thereof, may be issued, including eligibility criteria based on

(i) in the case of an individual, citizenship or permanent residence;  
[...]



- 2 -

The criteria of this kind in the new Regulations are thus now based on explicit statutory authority.

One of the provisions gave the Minister the discretionary power to authorize "servants or an agent of the Government of the United States" to operate a radio station. Under the new Regulations, such persons are not required to obtain the Minister's approval.

The former sections 13.1 and 13.2 (which became sections 12 and 13 respectively in the 1978 *Consolidated Regulations*) allowed a citizen of the United States to operate a radio station if, under section 12, he was "duly authorized to act as a radio operator by the Government of the United States", or if, under section 13, he held a radio amateur's licence in the United States and was "duly authorized to operate [an amateur station]". In its comments, the Committee had expressed concern about the meaning in this context of the words "Government of the United States" and how to prove that it had duly authorized a citizen for the undertakings set out in sections 12 and 13. The new Regulations still use the words "Government of the United States" (section 402(j)) but the context is different. Under section 42(j), an individual is authorized to operate a radio apparatus if that person holds "a radio licence for a radio station in the amateur radio service issued to a citizen of the United States by the Government of the United States". An American citizen holding a licence issued by the appropriate government organization thus does not have to prove in addition that he is "duly authorized" by the "Government of the United States" to act as a radio operator and to operate a radio station. There is therefore no reason to fear that the wording of the new section creates any ambiguity as to the requirements to be met.

Lastly, the Committee had noted that one provision [16(3)] gave inspectors the discretionary power to decide on a case-by-case basis what level of proficiency was needed to permit someone who was not the holder of a certificate of proficiency to operate certain radio stations. The new Regulations allow for no such delegation.

To sum up, the replacement of the *General Radio Regulations, Part I* makes it possible to close the file on SOR/77-681 (reviewed by the Committee on March 9, 1978, and on March 1, 1979).

## 1.2 SOR/92-651

The Committee had noted that section 4.2.2 of the former Regulations required the payment of a fee of "\$0.00", and had questioned the legality of such a provision. The Department had replied that the new Regulations would not contain fees set at "\$0.00"; a check of the new Regulations has shown that the Department has lived up to this commitment. The replacement of the *General*

- 3 -

*Radio Regulations, Part I* thus makes it possible to close the file on SOR/92-651 (reviewed by the Committee on October 10, 1996).

## 2. General Radio Regulations, Part II

### 2.1 SOR/78-739

The Committee had pointed out that section 77.1 gave the Minister the discretionary power to decide whether a general radio service licence should be issued. In the Committee's view, no statutory provision could be found justifying the delegation of a power of this nature. The new Regulations do not include a provision similar to the old section 77.1. The replacement of the *General Radio Regulations, Part II* thus makes it possible to close the file on SOR/78-739 (reviewed by the Committee on March 1, 1979).

### 2.2 SOR/80-761

The Committee had commented on section 18(2), which read as follows:

The Minister may, upon request, with the consent of the licensee transfer a licence for a station performing a service other than an amateur experimental service, municipal service, general radio service or model control service, to any other person who in the opinion of the Minister is eligible to hold a licence.

The Committee found the criteria for assessing such requests to be subjective. It also questioned the power of the Governor in Council to make regulations dealing with transfers, given that Parliament had provided in the *Radio Act* (subsequently the *Radiocommunication Act*) many specific provisions on the Minister's rights with regard to licences. In the framework of the current legislation, Parliament amended section 5(1) of the Act by defining the Minister's powers so that he or she would be required to exercise such powers "[s]ubject to any regulations made under section 6". Section 6(1)(e) of the Act states that the Governor in Council may make regulations "prescribing the terms and conditions of radio authorizations", with this latter expression defined as including radio licences issued by the Minister. There thus does not seem to be any further doubt that the Governor in Council may by regulation make the non-assignability of licences a condition of their issuance. This changes the context in which the Committee must undertake its review of provisions similar to section 18(2).

In the new Regulations, section 11 deals with this question:

11. It is a term of a radio licence that the licence not be transferred or assigned without the authorization of the Minister.

- 4 -

As can be seen, this provision does not include any subjective criteria for assessing requests for a transfer. This solves the other problem raised by the Committee in its review of SOR/80-761. The replacement of the *General Radio Regulations, Part II* thus makes it possible to close the file on SOR/80-761 (reviewed March 19, 1981).

### 2.3 SOR/90-9

The Committee had noted problems with the drafting, as well as inconsistencies between two of the provisions of section 6. The Department replied that section 6 would be eliminated with the adoption of the new Regulations. A check of the new Regulations has shown that the section has indeed disappeared. The replacement of the *General Radio Regulations, Part II* thus makes it possible to close the file on SOR/90-9 (reviewed on December 7, 1995).

### 2.4 SOR/90-135

The Committee had noted drafting problems with three provisions. None of these problems has reappeared in the new Regulations.

In addition, the Committee had cast doubt on the validity of section 73(2). This provision gave inspectors the power to require the operator of a station to "restrict or cease operation of the station pending a satisfactory adjustment of the radio apparatus of the station", until such time as the station's radio apparatus had been satisfactorily adjusted so that it would no longer cause interference. However, section 5(1)(4) of the *Radiocommunication Act* gives the Minister the power to "make determinations as to the existence of harmful interference and issue orders to persons in possession or control of radio apparatus, interference-causing equipment or radio-sensitive equipment that the Minister determines to be responsible for the harmful interference to cease or modify operation of the apparatus or equipment until such time as it can be operated without causing or being affected by harmful interference". The powers of the inspectors thus seemed to be the same in this regard as those of the Minister, and there was some doubt that Parliament would have authorized the making of regulations to entrust to other individuals the powers that it had entrusted to the Minister. Section 73(2) does not appear in the new Regulations, and the latter's provisions on interference deal with different aspects from those covered in section 5(1)(4) of the Act. The replacement of the *General Radio Regulations, Part II* thus makes it possible to close the file on SOR/90-135 (reviewed May 16, 1996).

### 2.5 SOR/92-652

The Committee had pointed out that sections 49 and 50(1) incorporated by reference a list of countries "as amended from time to time". However, section 6(2) of the Act allows for the incorporation by reference of "a classification,



- 5 -

standard, procedure or other specification” and of amendments to any of these. The Department told the Committee that sections 49 and 50(1) would be eliminated when the new Regulations were adopted. A check has shown that these provisions do not appear in the new Regulations. The replacement of the *General Radio Regulations, Part II* thus makes it possible to close the file on SOR/92-652 (reviewed May 16, 1996).

## 2.6 SOR/93-267

Under section 4(1)(a) of the *Radiocommunication Act*, it is forbidden to install, operate or possess radio apparatus (unless under and in accordance with a radio authorization), except for radio apparatus exempted by or under regulations made under section 6(1)(m) of the Act. This latter provision says that the Governor in Council may make regulations “prescribing radio apparatus, or any class thereof, that is exempt, either absolutely or subject to prescribed qualifications, from the application of subsection 4(1)”. SOR/93-267 exempted the radio apparatus of a cordless telephone “where it complies with the applicable standards”. The expression “applicable standards” is defined as “standards that are listed in the *Radio Apparatus Standards List* published in accordance with section 3”; and section 3 provides that “The Minister shall publish in the *Canada Gazette Part I* a list of applicable standards that relate to classes of radio apparatus, entitled the *Radio Apparatus Standards List*, and shall publish a revised version of the List from time to time”.

The correspondence exchanged made it possible to determine that the Department considered that the List could be amended by the addition of new standards after the adoption of the Regulations. The Governor in Council could thus exempt a new radio apparatus “where it complies with the applicable standards”. The Department could then draft an applicable standard and add it to the List. In the correspondence on SOR/93-267, the nature of these regulatory provisions was discussed from the perspective of an incorporation by reference, in the Regulations, of the “applicable standards”. The correspondence established that these standards do not necessarily exist at the time when the Governor in Council makes the regulations. This led to a discussion in the correspondence of the question of whether this was really an instance of the use of the incorporation by reference drafting technique.

The replacement of SOR/93-267 by the adoption of the new *Radiocommunication Regulations* (SOR/96-484), which contain the same type of provisions, was an opportunity for the Committee’s counsel to review the whole question. Incorporation by reference is probably not the best way to approach these provisions. Rather, they should be considered as the result of the exercise by the Governor in Council of the power to exempt, subject to conditions where necessary, that is delegated to the Governor in Council under section 6(1)(m) of the

- 6 -

Act. Seen from this perspective, the question to ask is whether the Governor in Council has exercised this exemption power or delegated it to the Minister. The question is raised in the correspondence about SOR/96-484. With respect to SOR/93-267, the matter is resolved because the provisions it contained were replaced with the adoption of the *Radiocommunication Regulations*.

3. Radio Operator's Certificate Regulations

3.1 SOR/92-72

The Committee had noted six drafting problems in its review of this text. It also noted that a mention of the Minister's power to suspend or repeal a licence or other authorization added nothing to what the Act already provided and could even create confusion as to the source of the Minister's power in this regard. The Department said that these provisions would be eliminated with the adoption of the new Regulations, which was done. The replacement of the *Radio Operator's Certificate Regulations* thus makes it possible to close the file SOR/92-74 (reviewed October 5, 1995).

4. With respect to SOR/96-484, i.e., the *Radiocommunication Regulations*, new points are discussed in the relevant correspondence.

JR/mn

TRANSLATION / TRADUCTION

August 8, 2005

Carla Pagliarello  
Director, Parliamentary Affairs,  
Appointments and Briefings  
Office of the Secretary General  
Industry Canada  
C.D. Howe Building  
235 Queen Street, 11<sup>th</sup> Floor East, Room 1116A  
Ottawa, Ontario K1A 0H5

Dear Ms. Pagliarello:

Our File: SOR/96-484, Radiocommunication Regulations, as amended by  
SOR/98-437, SOR/99-107 and SOR/2001-533

---

I have reviewed these Regulations prior to their study by the Joint Committee and note the following

1. Section 5

Section 5 reads:

5. It is a term of a radio licence that the holder of the radio licence who is a radiocommunication service provider shall provide its radiocommunication services without unjust discrimination.

I wonder if the concept of "unjust discrimination" has a specific legal meaning known to radiocommunication service providers covered by this section. I also wonder how that concept is different from the concept of "discriminatory practice" referred to in section 5 of the *Canadian Human Rights Act*, which reads:

5. It is a discriminatory practice in the provision of goods, services, facilities or accommodation customarily available to the general public

(a) to deny, or to deny access to, any such good, service, facility or accommodation to any individual, or

(b) to differentiate adversely in relation to any individual, on a prohibited ground of discrimination.



- 2 -

2. Section 14(2)

This section states that subscribers to the services and lessees of the radio apparatus of a radiocommunication service provider "shall comply with the terms and conditions" of the radiocommunication service provider's radio licence to which they are subject." I am not sure this section is necessary in law. The licence in question is a "radio authorization" within the meaning of section 4(1) of the *Radiocommunication Act*, which states that no person shall, "except under and in accordance with a radio authorization," operate or possess radio apparatus other than radio apparatus described in that section. Subscribers and lessees are therefore required by the Act to comply with the conditions of the radio licence to which they are subject, and I wonder what section 14(2) of the Regulations adds in that respect. From my understanding, it seems that section 14(2) should be deleted.

3. Sections 15.1(2)(c), 15.2(2)(c) and 16

Under section 4(1)(a) of the Act, no person shall, except under and in accordance with a radio authorization, install, operate or possess radio apparatus other than radio apparatus exempted by or under regulations made under paragraph 6(1)(m), which states that the Governor in Council may make regulations "prescribing radio apparatus, or any class thereof, that is exempt, either absolutely or subject to prescribed qualifications, from the application of subsection 4(1)." Section 15 of the Regulations constitutes a use of that authority to exempt. It reads:

15. Radio apparatus that is set out in and meets a standard set out in the *Licence Exempt Radio Apparatus Standards List*, as amended from time to time, published by the Department of Industry is exempt from the application of subsection 4(1) of the Act in respect of a radio licence.

This section strikes me as delegation to the Minister of the Governor in Council's authority to exempt. The Governor in Council can make regulations exempting certain radio apparatus or classes of radio apparatus from section 4(1) of the Act. If, at the time the Governor in Council takes action such as the action prescribed in section 15, the Minister has not set any standard, no apparatus will be exempted. It therefore cannot be said that the Governor in Council has exercised his or her regulatory authority to exempt certain apparatus. Apparatus may be exempted if and only if the Minister sets a standard for that purpose. Under section 15, it is the Minister who decides whether apparatus or a class of apparatus may be exempted. The Minister does this by drafting a standard for the apparatus or class of apparatus and placing it on the list. The Governor in Council has not made regulations exempting certain apparatus or classes of apparatus from section 4(1) of the Act, but has

- 3 -

indicated how the Minister should go about granting such exemptions. That, in my view, goes beyond what Parliament intended.

The same could be true even if the list referred to in section 15 existed at the time SOR/96-484 was passed. Assuming, for purposes of discussion, that the list existed at that time, it could be said that the Governor in Council in fact granted an exemption to apparatus or classes of apparatus for which there were standards on the list. However, correspondence pertaining to SOR/93-267 showed that the Department takes the view that the Minister can add new standards to such a list after the Regulations are passed. All new apparatus made exempt because a standard was added to the list after the Regulations were enacted will ultimately have been exempted by a Minister's decision. This, too, in my view, goes beyond what Parliament intended.

The same comments can be made regarding sections 15.1(2)(c), 15.2(2)(c) and 16 of the Regulations.

4. Section 17

For the reasons stated in Point 2, I think that the words "et utilisées en conformité avec les conditions énoncées dans ce certificat" in the French version and "and are used in accordance with the conditions specified in the broadcasting certificate" in the English version should be deleted from this section.

5. Section 24(4)(a)

The two versions of this section do not, in my opinion, have the same effect. According to the French version, where the testing done pursuant to subsection (3) shows that the equipment does not comply with the applicable standard, the Minister shall give notice of the test results "aux intéressés". According to the English version, the Minister gives notice "to those persons who are likely to be affected thereby." I wonder why the word "intéressés" was not rendered by "interested persons."

6. Sections 24(4)(b), 24(5) and 29(2)

All of these sections deal with the circumstances in which the Minister can revoke or suspend a radio authorization pursuant to section 5 of the Act. For example, section 24(5) of the Regulation as amended by SOR/98-437 reads:

- 4 -

(5) Where a manufacturer or importer fails, after being requested to do so by the Minister, to test Category I equipment or to make the equipment available for testing, the Minister shall suspend the TAC in respect of that equipment.

No section of the Act clearly gives the Governor in Council the authority to make regulations concerning the suspension or revocation of a radio authorization. Section 5(2)(b)(i) of the Act reads:

(2) The Minister may suspend or revoke a radio authorization

(b) after giving written notice to the holder and giving the holder a reasonable opportunity to make representations to the Minister with respect thereto, where the Minister is satisfied that:

(i) the holder has contravened this Act, the regulations or the terms or conditions of the radio authorization [ . . . ]

The TAC referred to in section 24(5) of the Regulations is a radio authorization within the meaning of section 5(2) of the Act. The obligation to test Category I equipment or make it available to the Minister at the Minister's request is set out in section 24(3) of the Regulations, that is, a regulation made under the Act. Manufacturers or importers that fail to comply with the Minister's order are in breach of the Regulations. Should that happen, the Minister may, under section 5(2)(b)(i) of the Act, suspend or revoke the authorization upon written notice to the TAC holder and after giving the TAC holder the opportunity to present to the Minister its observations concerning the matter. I wonder which enabling authority might allow the Governor in Council to make a provision such as section 24(5) of the Regulations. Not only, as I wrote earlier, are there no clear enabling provisions to that effect in the Act, but the Regulations change the Minister's authority under the Act. While the Minister has discretionary authority under the Act and, further, can decide to suspend or revoke a TAC, the Regulations compel the Minister to exercise his or her authority, which is limited by the Regulations to suspending the TAC. Moreover, it appears that the decision to suspend can be made without providing the guarantees prescribed in section 5(2)(b) of the Act.

I fail to see how sections 24(4)(b), 24(5) and 29(2) of the Regulations can be justified from a legal standpoint and would appreciate your thoughts on the subject.



- 5 -

7. Section 30

Under section 30, a person may operate radio apparatus in respect of which a radio authorization has been issued "only where the person complies with the terms and conditions of the authorization." I wonder what that adds to section 4(1) of the Act, which states that no person shall operate radio apparatus "except under and in accordance with a radio authorization." I am not sure that section 30 is necessary in law; it seems to me that the section should be deleted.

8. Section 32(1)

This section states that a person may operate radio apparatus only to transmit a signal containing non-profane or non-obscene radiocommunications. Considering the decisions of the Supreme Court of Canada, particularly in *R. v. Butler*, [1992] 1 S.C.R. 452, questions may be raised regarding the compatibility of section 32(1) of the Regulations with section 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which protects "freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication." I would be grateful if you could share with me your department's opinion on this subject.

9. Section 49 (English version)

It strikes me that the reference ought to be to a person "who operates a radio apparatus that is licensed." This comment still holds even though section 49 was replaced when SOR/2000-78 was adopted.

10. Section 50(2)

The comment in Point 5 regarding the use of "persons who are likely to be affected" and "intéressés" as equivalents applies to this section as well.

11. Section 53(2)

Section 52(1) of the Regulations states that where the Minister, taking into account the factors referred to in section 52(2), determines that a unit of equipment causes or suffers from interference other than harmful interference or adverse effects of electromagnetic energy, the Minister shall order the persons in possession or control of the equipment to cease or modify operation of the equipment until such time as it can be operated without causing or being affected by such interference or such adverse effects. Section 53(2) states, "No person shall operate radio apparatus contrary to an order made under [section] 52(1)."

One thing bothers me about section 53(2). Given the definition of "equipment" in section 2 of the Regulations, the Minister may make an order

- 6 -

applicable not only to radio apparatus, but also to radio-sensitive equipment. In that case, why does the prohibition in section 53(2) apply only to radio apparatus?

12 Section 55: definition of "medium congestion zone"

When the Regulations were published in the Canada Gazette, Part II, the underlined portion of the definition did not appear: "means, in respect of a regional area set out in column I of an item of Schedule VI, the area bounded by the geographical coordinates set out in columns II to XI of that item, but does not include any area that is included in a high congestion zone; (zone d'encombrement moyen)." I think an erratum should be published in the Canada Gazette, Part II.

I await your comments.

Yours truly,

Jacques Rousseau  
Counsel

/mn

TRANSLATION / TRADUCTION

July 7, 2006

Our File Ref: SOR/96-484,  
SOR/98-437,  
SOR/99-107 &  
SOR/2001-533

Mr. Jacques Rousseau  
Legal Counsel  
Joint Standing Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o the Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Sir:

Thank you for your letter of August 8, 2005, addressed to Ms Carla Pagliarello, in which you ask for clarifications about various provisions of the *Radiocommunication Regulations*. On behalf of Industry Canada, I apologize for the delay in responding.

The concerns you raise in your letter are fundamental questions and they required careful consideration. I am attaching a detailed response to your assertions that certain provisions of the Regulations are *ultra vires*, useless and linguistically incoherent, raise problems with respect to the *Charter of Rights and Freedoms*, were published with errors or contain points that require clarification. For greater convenience, the responses are grouped together based on the type of concerns you raised.

In brief, Industry Canada representatives studied the concerns you raised, with an eye on the legislative evolution of the Regulations in legislative terms and the draft regulations. Pursuant to this analysis, the departmental representatives concluded that the Regulations and the related policies and procedures apply the legislative regime approved by Parliament in the *Radiocommunication Act* in a responsible and effective manner that complies with the criteria used by Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (SJC) and the rule of law.



- 2 -

Thank you for your patience and for giving the Department the opportunity to respond to these concerns before the Regulations are submitted to the Committee for study. If you have any other questions, I will be glad to provide you with any additional information you require.

Sincerely yours,

Michael Binder  
Assistant Deputy Minister  
Spectrum, Information Technologies  
and Telecommunications

Encl.

## Annex

### A. Delegation of authority (use of lists and a regime of applicable standards)

#### Paragraphs 15.1(2)(c), 15.2(c) and 16 of the *Radiocommunication Regulations* (Point 3 of the letter)

#### Question

You mention that subsection 4(1) of the *Radiocommunication Act* (the Act) prohibits anyone from possessing or operating a radio apparatus except under a radio authorization, but provides an exception for an apparatus exempted by or under regulations made under paragraph 6(1)(m) of the Act. The aforementioned provisions of the *Radiocommunication Regulations* (Regulations) create such exemptions. An exemption allows the operation of certain apparatus in Canada without a licence when applicable standards are established and set out in a list published pursuant to the Regulations.

You wondered whether this delegation of authority to exempt from the Governor in Council to the Minister exceeds the delegation envisaged by Parliament. You seem to indicate that this might well be the case, that the list already existed when the Regulations came into force or that these elements were added after it came into force.

#### Comments

The Governor in Council made valid use of her authority to exempt by enacting section 15, paragraph 15.1(2)(c) and 15.2(2)(c) and section 16 of the Regulations, since these provisions create a category of radio apparatuses that are exempt from the application of subsection 4(1) of the Act. Essentially, the Governor in Council chose to establish the exemption via incorporation by reference. Industry Canada believes that the incorporations by reference in question comply with the Act and are the best regulatory formula in a particularly active regulatory area.

We feel that incorporation by reference does not constitute a delegation from the Governor in Council to the Minister of the authority to exempt a radio apparatus from the application of subsection 4(1) of the Act. While amendments to standards necessarily affect the criteria governing the exemption of a radio apparatus, the authority to exempt remains the prerogative of the Governor in Council.

It should be noted that along with the regulatory authority of the Governor in Council provided for in paragraph 6(1)(m) of the Act, paragraph 6(1)(a) of the Act provides for the adoption of a list setting out the standards applicable to types of equipment that meet the standards. As well, the list constitutes a "classification" or categorization that the Governor in Council may approve with its successive

- 2 -

amendments, in accordance with the authority to incorporate by reference conferred on her by subsection 6(2) of the Act.

Given the authority to incorporate by reference that Parliament explicitly gave the Governor in Council, Industry Canada feels that any standard or exemption that existed when the Regulations came into force were automatically approved. We would also like to point out that the Act recognizes the validity of "future" or "dynamic" incorporations by reference. Various courts have ruled that organizations that establish lists and standards can amend them periodically without thereby exercising an irregular sub-delegation of a legislative authority. (See for example: *Calder v. Minister of Employment and Immigration* [1980] 1 F.C. 842 (FCA); *Kingston v. Ontario Racing Commission* [1965] 49 D.L.R. (2d) 395 (Ont. H.C.).)

In all cases of exceptions to subsection 4(1) of the Act based on the aforementioned provisions of the Regulations, the applicable standards are established with care and published by the Department in accordance with paragraph 5(1)(d) of the Act. Users, designers, manufacturers, importers and retailers of radiocommunication equipment can easily consult the list to ensure that their equipment respects the applicable standards and make the necessary important decisions about future equipment.

We also feel that Parliament gave the Governor in Council the authority to make incorporations by reference in the Regulations and gave the Minister the complementary authority to establish standards because of the dynamic nature of the radiocommunication field.

The minister's authority to establish standards is subject to a certain number of factors: international obligations under the ITU and WTO, the need to coordinate frequencies with our neighbours, consumer demand for new products, the rate of technological progress, audible tests and the existence of specific formalities. In order to ensure effective regulation, it is essential that the standards be kept as up to date as possible, and that is why the Governor in Council was given the authority to establish a regulatory regime that allows the exemption criteria to evolve in step with the standards established by the Minister subject to paragraph 5(1)(d) of the Act.

The Regulations have existed for ten years and have never been challenged. If the Minister had not been able to establish standards quickly and effectively, Canada would not have been able to keep pace with the technological progress and would have been unable to respect its international undertakings. Current trends and future prospects both suggest that the rate of change will continue to accelerate. Thus the system that was set up, and that has worked so well for ten years, is now more essential than ever.



- 3 -

- B. Prohibitions promulgated under the Regulations that may already be provided for in subsection 4(1) of the Act: subsection 14(2), section 17 and section 30 (points 2, 4 and 7 of the letter)**

### Question

You wonder whether it was necessary to enact the regulatory provisions listed above, each of which deals with a specific point, given the wording of subsection 4(1) of the Act, which states that it is prohibited “except under and in accordance with a radio authorization” to operate or possess radio apparatus other than the radio apparatus described in that provision.

Since the Act requires everyone to comply with the conditions regarding radio authorizations, you ask whether the aforementioned regulatory provisions add to subsection 4(1) of the Act.

### General remarks

Industry Canada is convinced that each of these provisions sets out a legitimate rule and is necessary to the overall regulatory regime.

The first thing we should mention is that each of these provisions is the fruit of the legitimate exercise of the Governor in Council’s authority to place conditions on radio authorizations, to specify the conditions and restrictions applicable to radio services and to determine the way in which radiocommunication is carried out, in accordance with paragraphs 6(1)(e), (f) and (p) of the Act.

In the past, under the *Radio Act* regime, Industry Canada was challenged when it adopted the opposite approach, that is, it made extensive use of the Minister’s authorities with respect to key prohibitions in order to decide applications for authorizations on a case-by-case basis. As a result, when the present Regulations came into force, Industry Canada opted for a prudent approach and instituted regulatory provisions such as the ones mentioned above, which derive from the Governor in Council’s authority to enact regulations respecting the conditions governing radio authorizations for various purposes. For example:

- sections 4 to 8 of the Regulations set out the restrictions on radio licence holders and the restrictions on various services, such as the aeronautical service;

- section 14 sets out the restrictions designed to ensure a more effective system for allocating radio licences and defining responsibility;

- 4 -

- section 17 provides for measures to ensure safety and improve compliance with the conditions; and

- section 30 makes it mandatory for individual holders of a radio licence, a spectrum licence, a radio certificate or a radio operator certificate to comply with the conditions imposed by the Minister and improves compliance with the conditions.

What follows are our comments on each of these provisions.

#### **Subsection 14(2)**

Certain services can only be offered effectively through the intermediary of a licence holder who then offers leases for radio apparatus or a subscription to its services to many users. The licence holder must then conclude an agreement with these subscribers or leaseholders setting out the conditions to which they are subject.

The Department needs this provision in order to be able to take corrective measures, when necessary, directly against the subscriber or leaseholder who is not complying with the conditions of the licence to which he or she is subject. In the absence of such a provision, subsection 4(1) of the Act would apply only to the licence holder, not to the leaseholders or subscribers. A problem with a subscriber should not lead to the cancellation of the licence itself, which would mean a loss of service for hundreds, indeed thousands, of subscribers or leaseholders who are complying with the conditions of the agreement.

As a result, we feel that subsection 14(2) is indispensable to the radio authorization regime as a whole, because it allows thorough and flexible spectrum management in situations where it is possible to avoid having to issue individual licences to subscribers and leaseholders.

#### **Section 17**

The radio frequency ranges mentioned in section 17 are allocated exclusively to aeronautical communication and aeroplane radio navigation services. They are used for aeroplane takeoff and landing manoeuvres, in-flight communications and flight guidance operations. These radio frequency bands are also used by broadcasting companies offering cable television for the distribution of their subscription signals over cable lines and other equipment. Section 17 is designed to prevent any harmful interference with aeronautical communications and aeroplane radio navigation services likely to be caused by radio frequency energy leaks caused by cable distribution lines and other equipment. This provision obliges the operator of a broadcasting company to obtain departmental authorization to use the frequencies

- 5 -

described therein in order to minimize any potential threat to aeroplane radio navigation and aeronautical services. Each application that respects the technical requirements and operational needs established by the Department for that company is approved.

Section 17 also provides a mechanism that applies in all cases in order to make it possible to take coercive measures that are quicker and easier than suspending or revoking the certificate, measures that also risk interrupting the TV broadcast services.

Here again, Industry Canada feels that this provision is necessary. It complements subsection 4(1) of the Act by ensuring a flexible balance between an important concern for security and continuity of service.

### **Section 30**

This provision is an integral part of the regime established to ensure the mandatory nature of the conditions that the Department, in compliance with paragraph 5(1)(a) of the Act, imposes on the services offered by each holder of a radio licence (for example, a radio licence, a spectrum licence, or a radio operator certificate). It is also an integral part of the regime designed to guarantee the enforceability of the conditions that the Governor in Council, under paragraph 6(1)(e) of the Act, imposes on the services offered by the holder of a radio authorization.

Some important conditions attached to the authorizations deal with the requirements that exceed the strict framework of the installation, operation or use of apparatus. Thus, certain conditions involve participation in research and development or provide that the local population must be consulted about the erection of an imposing edifice. Subsection 4(1) of the Act enacts the prohibition on the installation, operation or possession of a radio apparatus, but it provides no means to regulate the other conditions that apply to the services provided pursuant to the radio authorization.

### **C. Exercise of exceptional authority (suspension and revocation of a radio authorization)**

#### **Paragraph 24(4)(b), subsection 24(5), subsection 29(2)** (Point 6 of the letter)

#### **Question**

Paragraph 24(4)(b) and subsection 24(5) deal with the suspension of technical acceptance certificates (TACs) for apparatus, while subsection 29(2) pertains to the temporary suspension of a special category of radio operator certificate.



- 6 -

If we accept the premise in point 6 of your letter, there is no provision of the Act that clearly gives the Governor in Council the authority to make regulations concerning the suspension or revocation of a radio authorization. You thus wonder what enabling authority allows the Governor in Council to enact the measure described in subsection 24(5) of the Regulations. You also fear that the decision to suspend a certificate can be made without the procedural guarantees set out in paragraph 5(2)(b) of the Act being respected.

You would thus like us to explain our legal attitude to these provisions.

#### **General comments on the provisions relating to TACs**

You are right that there is no explicit authority allowing the Governor in Council to make regulations specifically concerning the suspension of the revocation of a radio authority.

However, paragraph 6(1)(b) of the Act expressly allows the Governor in Council to regulate the inspection, testing and approval of radio apparatus in relation to TACs, which is what the Governor in Council did by enacting paragraph 24(4)(b) and subsection 25(5) of the Regulations, which deal with the inspection, testing and approval regime relating to TACs. The purpose of these provisions is to inform the manufacturer or importer of how the general regime applicable to TACs, established under Part III of the Regulations, will be implemented for category I equipment.

Category I equipment is subject to the most severe level of compliance with the standards and the most demanding certification criteria because of the significant effect it can have on the spectrum. As such, manufacturers and importers must ensure that category I equipment complies with the applicable standards and give the Minister access to the equipment for testing in accordance with paragraph 6(1)(b) of the Act.

In all cases where the Minister requires the testing of equipment and that equipment is not made available to the minister for testing, the imperative wording of subsection 24(5) of the Regulations prescribes the suspension of the TAC until the manufacturer or importer remedies the problem. In other words, as long as the question of compliance with the standards is not resolved, no new instance of this equipment should be imported under the TAC in question. Prescribing the testing of equipment or explaining why the equipment in question is not made available to the Minister for testing does not prevent the TAC holder from being given an opportunity to offer some observations about the process applicable to the TAC. It is not a revocation. Simply making the model of the equipment available to the Minister may be enough to remedy the "failure" and allow the suspension to be cancelled.

- 7 -

Paragraph 24(4)(b) informs the person subject to the Regulations that the TAC will be cancelled if the testing indicates that the category I equipment does not comply with the applicable standards. In short, a scientific test will have to demonstrate that the equipment in question does not comply with the standards and that it should not be used in Canada.

### **Comments about subsection 29(2)**

Paragraphs 6(1)(c) and (e) of the Act acknowledge the Governor in Council's authority to define the qualities required to obtain a radio authorization and to set the conditions under which services can be provided by the holder of the authorization.

Subsection 29(2) of the Regulations covers only the holders of certificates under paragraph 26(1)(a), that is, restricted operators certificates with an aeronautical, land or maritime qualification. By definition, the holder of this particular type of authorization is a professional radio operator; the lives and safety of others depend on his or her work. Subsection 9(2) is a safeguard clause, since certain situations can render the holder of this certificate unable to perform his or her duties, which are of critical importance; in such an event, the health and safety of individuals relying on the holder's radio services would be endangered.

Subsection 29(2) takes a cautious tack and prescribes the suspension of the authorization, when required, but not its revocation. Instead it sets up an alternative mechanism whereby the operator may present a subsequent medical certificate that may serve to cancel the suspension.

### **Comments on the two provisions**

In addition to the aforementioned provisions, paragraph 6(1)(f) of the Act, which allows the Governor in Council to make regulations "generally for carrying out the purposes and provisions of this Act," is an additional basis for her authority to provide for methods to ensure compliance with essential components of valid regulations. The purpose of these provisions is to act in a way that does not interfere with the Minister's discretionary authority to suspend or revoke an authorization and does not add to the guarantees set out in paragraph 5(2)(b) of the Act.

However, Industry Canada does not believe that subsection 5(2) of the Act in its entirety constitutes an imperative provision with respect to all cases of revocation and suspension. Nor does it believe that any of the situations set out in subsection 5(2) correspond to the situations described above.

- 8 -

Thus, paragraph 5(2)(c) allows the immediate revocation of an authorization on the grounds that the fees have not been paid. That is a logical consequence of a clear breach of the Regulations: the fees due have not been paid.

In the situations described in paragraph 5(2)(b), the Minister must determine whether “**the holder** has contravened this Act, the regulations or the terms or conditions of the radio authorization” or whether the authorization was obtained through misrepresentation. The provisions relating to TACs do not apply to any of these situations; they deal with the standards applicable to equipment. The TACs concern a piece of equipment, not a “holder.” Nor do the provisions relating to TACs envisage misrepresentation; if a laboratory test demonstrates that the equipment does not comply with the established standards, that equipment should not be used in Canada. If the equipment is not made available to the Minister for testing, and it is not possible to verify whether the material complies with the standards, the TAC is suspended.

Similarly, in the case of a suspension based on subsection 29(2) of the Regulations, the purpose of the investigation is not to determine whether the operator has contravened the Act or Regulations or made a misrepresentation of fact. The purpose of the investigation is to determine whether the operator is fit to perform the important and demanding duties of his or her position. Since none of the provisions of subsection 5(2) of the Act apply to this specific situation, the Governor in Council established another mechanism to deal with what can be a very serious risk, while taking the operator’s rights into account. Subsection 29(2) is based on the premise that the administration’s most reasonable decision-makers would feel that a qualified doctor is capable of providing a sufficient appraisal of an operator’s capacity to perform his or her duties. If an operator is judged unfit, the suspension is mandatory, but this measure remains in effect only until the operator can prove the contrary.

As a result, Industry Canada would conclude that each of the provisions of the Regulations examined above is attached to a regulatory authority. We would add that paragraph 5(2)(b) does not apply in all cases; instead, the Governor in Council chose to resolve the questions relating to equipment standards and operator fitness by outlining for the Minister the procedure applicable to each specific situation.



- 9 -

## D. Charter issues

### Subsection 32(1) Point 8 of the letter

#### Question

Subsection 32(1) of the Regulations provides that a person may operate radio apparatus only to transmit a non-superfluous signal or a signal containing non-profane or non-obscene radiocommunications. You asked for our comments on this provision in light of the Supreme Court of Canada's judgement in *R. v. Butler* [1992] S.C.R. 452, and paragraph 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

#### Comments

This provision is compatible with other prohibitions designed to establish a balance between freedom of expression and the ability to take advantage of a privilege or public resource. To date, no operator has challenged it. Should that happen, Industry Canada is confident that a court would rule that this provision is a reasonable impediment to a Charter right.

It is worth noting that subsection 32(1) applies to the use of the spectrum as a public resource. When users use frequency channels for an open discussion, they cannot reasonably expect the communication to be private. It could be argued that the restriction on profane and obscene communications complies with community standards regarding communications in a public place.

Subsection 32(1) also bans superfluous communications – since, here again, the use of radio apparatus in the spectrum is a privilege subject to restrictions. Subsection 32(2) specifies that subsection 32(1) does not apply to a person operating radio apparatus that forms part of a broadcasting undertaking. The content of the broadcast, in fact, is governed by the *Broadcasting Act* and monitored by the CRTC. Paragraph 3(c) of the *Radio Regulations, 1986*, made pursuant to the *Broadcasting Act*, prohibits the holder of a licence from broadcasting “any obscene or profane language.” Section 3 contains a series of prohibitions and its validity has been confirmed in numerous trials.

Just recently, the Federal Court of Appeal considered the question of radio broadcasters' freedom of expression and the constitutional validity of section 3 of the *Radio Regulation, 1986* in *Genex Communications Inc. v. Canada (Attorney General)* [2005] FCA 283. The Court upheld the restriction on a licence holder's speech. The

- 10 -

Court pointed out that this matter (like the aforementioned provision) dealt with the exercise of a privilege. It wrote:

*The obtaining or exercise of a privilege is generally accompanied by conditions with which the licensee undertakes to comply subject to penalties for non-compliance, including possible non-renewal or loss of the privilege. In other words, the appellant not only has no right to a broadcasting licence, it also has no vested interest in the fixed-term privilege that was granted to it.*

We should also mention that the Supreme Court of Canada recently looked at *Butler* in relation to a municipal by-law on noise pollution on sidewalks (*Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.* [2005] CSC 62). The Court analysed the contested by-law and concluded that the objective of reducing noise pollution in the environment is urgent and real and that the contested measure satisfied the criterion of proportionality. This principle is similar to the one that governs the regulations on superfluous or obscene communications in the spectrum. For example, subsection 32(1) could apply to radio apparatus that do not require a licence in the radio services category, where individuals use walkie-talkies sharing a certain number of frequency channels in the 400 MHz band. In a situation such as this, a person using this frequency would be exposed to superfluous or obscene communications and would be deprived of the possibility of using and benefiting from the spectrum, just like a person living or walking near a source of noise pollution would be incapable of making full use of a public place or sidewalk.

## E. Clarifications

### Section 5 (First point of the letter)

#### Question

You ask whether the concept of “unjust discrimination” in section 5 of the Regulations has a specific legal meaning known to the suppliers of radio services covered by this provision, and you wonder what the difference is between this concept and the concept of “discriminatory practice” in section 5 of the *Canadian Human Rights Act*.

#### Comments

In this case, the concept of “unjust discrimination” is different from the concept that applies to human rights matters; it is concerned instead with the rules governing competition and economic issues relating to telecommunication carriers.

- 11 -

The concept of “unfair discrimination” must be interpreted in light of the former regulations on the provision of services, which telecommunications service providers know well, and the concept of a telecommunication company. For example, previously, section 30 of the *General Radio Regulations, Part II* read as follows:

“30. (1) No tolls, fees or any other consideration shall be received, levied or collected by the licensee of any station authorized to handle commercial messages or provide other services for the public until

(a) a tariff of tolls, fees or any other consideration for the handling of commercial messages for the public has been filed with the Canadian Radio-television and Telecommunications; and

(b) a tariff of tolls, fees or any other consideration for providing any service for the public other than the handling of commercial messages has been approved by the Minister.

(2) The service, the charges and the safeguards relating to the handling of public correspondence shall be the same for all private users in each category of correspondence without any priority or preference.

(3) Unless otherwise authorized, stations handling public correspondence shall transmit all messages in the order received.”

Today, we still find the term “unjust discrimination” rendered in French as “discrimination injuste” in subsection 27(2) of the *Telecommunications Act*, which states that “[n]o Canadian carrier shall, in relation to the provision of a telecommunications service or the charging of a rate for it, unjustly discriminate or give an undue or unreasonable preference toward any person, including itself, or subject any person to an undue or unreasonable disadvantage.”

The expression is also used in a similar context in section 67 of the *National Energy Board Act*, which prohibits “any unjust discrimination in tolls, service or facilities against any person or locality.”

Given the history of the Act and Regulations and the experience of licence holders, we are confident that they interpret the concept of “unjust discrimination” in a manner consistent with the foregoing analysis.

#### **Section 49 (English version) (Point 9 of the letter)**

The English version states “A person who operates radio apparatus in the radio amateur service shall do so without demanding or accepting remuneration [...]. The corresponding French version reads “La personne qui fait fonctionner un appareil



- 12 -

radio du service de radioamateur ne peut exiger ni accepter quelque rétribution que ce soit [...]. You ask whether the provision should not instead contain a reference to a person "who operates a radio apparatus that is licensed" (qui fait fonctionner un appareil radio sous licence). You point out that section 49 was replaced when SOR/2000-78 came into force.

### Comments

In this case, neither the apparatus nor the person must obtain a licence. Section 15.3 of the *Radiocommunication Regulations* (which was added by SOR/2000-78) provides that the apparatus of the radio amateur service is not subject to the obligation to obtain a licence. That is why the words "that was licensed" were struck out of the provision. Radio amateur operators in Canada must hold authorizations called "certificates" in the Regulations (see section 42 of the Regulations).

### Subsection 53(2) (Point 11 of the letter)

#### Question

Pursuant to subsection 52(1) of the Regulations, when the Minister determines there is interference, the Minister orders the persons in possession or control of the equipment to cease or modify operation of the equipment until such time as it can be operated without causing or being affected by such interference or such adverse effects. Subsection 53(2) states "No person shall operate radio apparatus contrary to an order made under subsection 52(1)."

You want to know why the prohibition in subsection 53(2) applies only to radio apparatus and not to radio-sensitive equipment

#### Comments

Section 52 allows the Minister to rule on situations that produce undesirable effects on equipment. As you point out, "equipment" could include radio apparatus and radio-sensitive equipment. There is an essential difference between the two. The Act contains the following definitions:

"radio apparatus" means a device or combination of devices intended for, or capable of being used for, radiocommunication;

"radio-sensitive equipment" means any device, machinery or equipment, other than radio apparatus, the use or functioning of which is or can be adversely affected by radiocommunication emissions;

The main difference is that radio-sensitive equipment can only be interfered with by another piece of equipment (generally a radio apparatus). In other words, the radio-sensitive equipment does not transmit any information and cannot produce the

- 13 -

undesired effects. A malfunctioning household appliance, for example, could be a piece of radio-sensitive equipment. "Operating" the appliance (by keeping it plugged in) will have no effect on the spectrum and will not effect any other piece of equipment.

That being said, the Minister may decide, pursuant to section 52, that the problems experienced by the radio-sensitive equipment are due to poor quality manufacturing. At the time when the ban set out in subsection 53(2) was being considered, this measure was limited to radio apparatus, because the Department wanted to encourage manufacturers to improve the radio frequency resistance (the "shielding") of radio-sensitive equipment, rather than ban the use. As well, at that time, international standards on radio-sensitive equipment were still being developed. In the absence of technical standards applicable to radio-sensitive equipment, the Department chose a regulatory approach that used technical characteristics as the basis for decisions on complaints about interference due to resistance.

#### **F. Translation errors**

**Paragraph 24(4)(a) and subsection 50(2)** (Points 5 and 10 of the letter)

##### **Question**

The French version of each of the two provisions provides that the results be communicated "aux intéressés," while in the English version, the Minister must give notice "to those persons who are most likely to be affected thereby." You ask why the word "intéressés" was not rendered by "interested persons" in the English version, since you feel that the terms used may not have the same scope.

##### **Comments**

You are right to note that the term "interested persons" can be used to render the concept of "aux intéressés" in English. However, "interested persons" is not the only equivalent expression and we believe that the effect of the two expressions is the same in the two contexts.

During the parallel drafting of the French version of the *Radiocommunication Regulations*, the term "aux intéressés" was adopted in order to take in all those people likely to be affected by the decision in the context of the provisions in question. As a result, the intention and the application of the provision are the same as in the English version. The general notice is likely to interest manufacturers, importers, distributors, advertisers, retailers, installers and users, whose activities are likely to be affected by the fact that the equipment no longer complies with the applicable

- 14 -

standards with respect to paragraph 24(4)(a); the notice may interest them because it informs them that an equipment model is subject to a decision concluding the existence of interference, in the situation described in subsection 50(2).

At the time of the drafting, Industry Canada obviously relied on the linguistic skills of the drafters. I note that some legislation renders “aux intéressés” by “interested persons,” as you suggested, but that it is not always the case. Thus, subsections 81(1) to (4) of the *Canadian Environmental Protection Act* cover manufacturers, importers and users of certain substances whether or not they appear on the “Domestic Substances list.” Subsection 81(8) of that Act provides that the Minister may provide an exemption to certain requirements “[o]n the request of **any person to whom subsection (1), (2), (3) or (4) applies** [...]”. The corresponding French version reads “Sur demande des **intéressés**, le ministre peut les exempter de l’obligation de fournir les renseignements visés aux paragraphes (1) à (4) [...]”.

**Publication error regarding the definition of “medium congestion zone” in section 55** (Point 12 of the letter)

#### Question

You point out that when the Regulations were published in the *Canada Gazette, Part II*, the underlined portion of the definition was not included: “means, in respect of a regional area set out in column I of an item of Schedule VI, the area bounded by the geographical coordinates set out in columns II to XI of that item, but does not include any area that is included in a high congestion zone; (zone d’encombrement moyen).” You recommend that an erratum be published.

#### Comment

We thank you for bringing this error to our attention. Industry Canada will take the necessary measures to have it corrected.



TRANSLATION / TRADUCTION

December 14, 2006

Ms. Dawn Lumley-Myllari  
Acting Director  
Parliamentary Affairs, Appointments and Briefings  
Department of Industry  
C.D. Howe Building, 235 Queen Street  
5th Floor East, Suite 577F  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0H5

Dear Ms. Lumley-Millari:

Ref. No.: SOR/96-484, Radiocommunication Regulations, as amended  
by SOR/98-437, SOR/99-107 and SOR/2001-533

---

I have received Mr. Binder's letter of June 7, 2006. Before forwarding it to the Joint Committee, I would request that you review a number of points with due regard to the following comments. I have kept to the numbering I previously used in my letter of August 8, 2005.

2. Section 14(2)

An aspect of Mr. Binder's reply strikes me as ambiguous. He explained that a number of services are provided through the licence holder, who then provides them to several users. Mr. Binder wrote that "the licence holder is then required to provide to each of its subscribers and lessees the terms and conditions applicable to them." He then goes on to say that "the Department needs [subsection 14(2)] in order to be able to take corrective measures [... directly against the subscriber or lessee if the subscriber or lessee fails to comply with the licence conditions that are applicable to them]."

If I have understood correctly, Mr. Binder is explaining that subscribers and lessees are only subject to the licence conditions because of the agreement they have signed with the licence holder. Hence the need, if I have understood him correctly, for subsection 14(2) of the Regulations in order to be able to take corrective measures, in other words to ensure that failure to comply with the terms

- 2 -

and conditions can be considered a contravention of subsection 14(2) of the Regulations.

I do not believe that this is the case. Section 13(1) of the Regulations is clear: the radio apparatus used by the subscriber or the lessee is an apparatus covered by the latter's licence. Section 14(1) specifies that "Every radiocommunication service provider shall provide to each of its subscribers and lessees of its radio apparatus a copy of the terms and conditions of its radio licence that are applicable to those subscribers or lessees" (my emphasis). As can be seen, the radio licence conditions applicable to those subscribers or lessees are not negotiated between them and the provider and set out in an agreement between the various parties. The subscribers or lessees use radio apparatus covered by a licence. This licence constitutes authorization within the meaning of subsection 4(1) of the *Radiocommunication Act*, and both the subscriber and the lessee are prohibited, as stated in subsection 4(1) of the Act, from operating or possessing the radio apparatus "except under and in accordance with a radio authorization". For this reason, I continue to believe that subsection 14(2) of the Regulations adds nothing to what is already contained in subsection 4(1) of the Act, and that it should be deleted.

3. Sections 15, 15.1(2)(c), 15.2(2)(c) and 16

All of these provisions raise the same problem. To simplify things, I will restrict my comments to section 15, which has been worded as follows since the adoption of SOR/2001-533:

15. Radio apparatus that is set out in and meets a standard set out in the *Licence Exempt Radio Apparatus Standards List* [the List], as amended from time to time, published by the Department of Industry is exempt from the application of subsection 4(1) of the Act in respect of a radio licence.

The Governor in Council thus exempts from the application of subsection 4(1) of the Act those radio apparatus that meet a standard, on a list published by the Department of Industry, as amended from time to time.

Did the Governor in Council validly exercise the power to exempt certain radio apparatus or categories thereof from the application of subsection 4(1) of the *Radiocommunication Act*, which power Parliament delegated to the Governor in Council in paragraph 6(1)(m) of that Act? After reviewing the issue once again in light of Mr. Binder's letter, I am still of the view that subdelegation of this power of exemption is illegal.

From the legal standpoint, the Department maintains that section 15 is valid on three grounds.

- 3 -

Firstly, the Department denies that the incorporation by reference used in section 15 constitutes a subdelegation. According to the Department, that is the case because on the one hand "the power to exempt remains the prerogative of the Governor in Council". That is true, but one cannot conclude that there has not been a subdelegation of the power to exempt. The Governor in Council maintains the exemption power whether section 15 constitutes a subdelegation of that power or not. Nothing prevents the Governor in Council from repealing section 15 of the Regulations and exercising himself his exemption power. In fact, until Parliament amends paragraph 6(1)(m) of the Act, the exemption power, to use the Department's terms, "remains the prerogative of the Governor in Council".

Secondly, the Department argues that the courts "have ruled that organizations that make lists and set standards may amend them from time to time without thereby exercising any irregular subdelegation of legislative authority". Both decisions referred to in support of this affirmation definitely do not support the Department's point of view.

*Kingston v. Ontario Racing Commission* concerns an incorporation by reference that does not include the amendments made after the incorporation of the document. It is not an ambulatory incorporation. Under the same circumstances, the Joint Committee would also have been notified, as was the Court in this case, that there was no subdelegation of authority.

*Calder v. Department of Employment and Immigration* is of no more use in supporting the Department's position. The regulatory authority in question was paragraph 58(u) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* (S.C. 1970-71-72, c. 48), which authorized the Canada Employment and Immigration Commission to make regulations "averaging any rates of unemployment for the purposes of paying extended benefits and prescribing the manner in which such averaging shall be carried out". Under this enabling provision, the Commission adopted subsection 166(2) of the *Unemployment Insurance Regulations* (SOR/71-324), the wording of which is as follows:

- (2) For the purposes of section 37 of the Act, "national rate of unemployment" and "regional rate of unemployment" at any time means the average of the unadjusted monthly national or regional rates of unemployment respectively as determined by Statistics Canada for the most recent twelve-month period immediately preceding the time for which those rates are available.

What was being challenged was the use of the average of these two rates as determined by Statistics Canada amounted to illegal subdelegation of the Commission's regulatory power. The Federal Court of Appeal rejected the method because according to the Court, Parliament had not assigned the Commission the



- 4 -

authority to determine the average of these rates. The Act provided specifically that the rates were to be those determined by Statistics Canada. According to the Federal Court of Appeal, the Commission did not even have any regulatory authority to determine this average. "The essence of what the Commission was given authority to do under section 58(u) was to prescribe the period for which an average of rates of unemployment should be determined for purposes of section 37" of the Act. According to the Court, that is what the Commission did in subsection 166(2) of the Regulations by prescribing that the period was to be the most recent twelve-month period immediately preceding the time for which those rates are available. The Commission was not empowered to prescribe how the rates themselves should be determined, and accordingly, it could not subdelegate a regulatory power that it did not have. The Court explained this as follows:

In other words, in so far as Parliament has made rights depend on rates of unemployment, it has indicated an intention that reliance may be placed on the rates of unemployment determined by Statistics Canada. The determination of those rates is neither a power to make regulations nor a power to adjudicate under the *Unemployment Insurance Act*, so that it cannot be said to involve, when carried out by Statistics Canada, an invalid delegation of either kind of power.

This excerpt from the judgment of the Federal Court of Appeal makes it clear that it cannot possibly support the Department's position. On the contrary, it is obvious that the Commission had been able to use the Statistics Canada rates because Parliament had stated clearly that it could do so. When all is said and done, this judgment would support the Committee's point of view.

The third justification submitted by the Department to prove the validity of section 15 of the Regulations is that the Governor in Council is deemed to have created a class of exempt radio apparatus by using sections 6(1)(a) and 6(2) of the Act. To simplify matters once again, I have reproduced the wording of these two legislative provisions:

6. (1) The Governor in Council may make regulations
  - (a) respecting technical requirements and technical standards in relation to
  - (2) A regulation made under subsection (1) incorporating by reference a classification, standard, procedure or other specification may incorporate the classification, standard, procedure or specification as amended from time to time.

Concerning the scope of these provisions, the Department states that the adoption of a list setting out the applicable standards with regard to the type of equipment which meets those standards is supported by paragraph 6(1)(a) of the Act. Moreover, the Department adds, the list constitutes a "classification" or

- 5 -

categorization which the Governor in Council may approve with subsequent amendments pursuant to the power to incorporate by reference which is granted to him in subsection 6(2) of the Act.

Paragraph 6(1)(a) can establish requirements or technical standards. A list is not in itself a requirement or a technical standard. The Governor in Council could certainly not claim that it is exercising the regulatory power delegated to it by Parliament if it were to incorporate by reference a list of standards applicable to equipment exempted from a licence containing no standards. The incorporation by reference of a list containing no standard could of course not be considered as an incorporation of a "classification, standard, procedure or specification" within the meaning of subsection 6(2) of the Act. It is an empty shell. Parliament surely did not delegate a regulatory power allowing for the incorporation by reference with amendments from time to time of an empty shell.

The Governor in Council only truly exercises the regulatory powers Parliament has delegated to it in paragraphs 6(1)(m) and subsection 6(2) if it incorporates by reference a standard. So that it may incorporate it, that standard must exist at the time when it is incorporated. This is obvious if one does not lose sight of the fact that the incorporation by reference is the alternate solution which prevents having to reproduce the incorporated standard verbatim in the regulations. The Governor in Council may thus exercise its power by incorporating the standards contained in a list. But it cannot incorporate standards that will only be drafted and added to that list after the adoption of the regulations. That is why we must conclude that subsection 6(2) of the Act only applies to the standards contained in the *Licence Exempt Radio Apparatus Standards List* at the time of incorporation of the List in the Regulations made by the Governor in Council. Subsection 6(2) cannot apply to the list itself, "published by the Department of Industry", which is a document which differs from the technical standards prescribed by the Minister pursuant to paragraph 5(1)(d) of the Act.

For all of the preceding reasons, the justifications submitted by the Department are not convincing on the legal plane.

#### 4. Section 17

In its response, the Department described the broadcasting certificate referred to in section 17 of the Regulations as a "departmental authorization", which confirms, if such confirmation were necessary, that this certificate is a radio authorization within the meaning of subsection 4(1) of the Act. As Mr. Binder wrote, section 17 of the Regulations "complements subsection 4(1) of the Act". As it already prohibits the installation, operation or possession of radio apparatus other than those provided under paragraphs 4(1)(a) and (b) of the Act, "except under and in accordance with a radio authorization", I do not see the need to complement subsection 4(1) of the Act by stipulating in section 17 of the

- 6 -

Regulations that radio apparatus that form part of a broadcasting undertaking are to be operated on frequencies listed unless the frequencies within those limits are authorized by the certificate "and are used in accordance with the conditions specified in the broadcasting certificate". The obligation to comply with the conditions stipulated in a communication authorization, in this instance the radio certificate, is already provided in the Act. Anyone who does not observe the conditions set out in this certificate contravenes subsection 4(1) of the Act and is punishable under the Act. For this reason, it is false to write, as Mr. Binder did, that section 17 provides "an overriding application mechanism that allows for more accessible and more rapid coercive measures than the suspension or revocation of the certificate". For this reason, the words "and are used in accordance with the conditions specified in the broadcasting certificate" are at the very least unnecessary, and ought to be deleted from section 17 of the Regulations.

6. Sections 24(4)(b), 24(5) and 29(2)

I shall do as Mr. Binder did and begin by commenting on his response with respect to sections 24(4)b) and 24(5), and then move on to section 29(2).

If in contravention of the obligation provided in subsection 24(3) of the Regulations, a holder does not test the Category I equipment or does not make the equipment available for testing by the Minister, then subparagraph 5(2)(b)(i) of the Act stipulates that "The Minister may suspend or revoke a radio authorization ... after giving written notice to the holder and giving the holder a reasonable opportunity to make representations to the Minister with respect thereto, where the Minister is satisfied that the holder has contravened ... the regulations". Subsection 24(5) of the Regulations provides that under the same circumstances, the Minister shall "revoke the TAC", i.e. the technical acceptance certification, and hence the radio authorization.

Mr. Binder wrote that the purpose of sections 24(4)(b) and 24(5) of the Regulations "is to inform the manufacturer or importer how the general system applicable to the TACs, as established in Part III of the Regulations, will be implemented with respect to Category I equipment". It is worth noting at the outset that a regulation is not an information document intended for manufacturers and importers. It is a legislative document. For this reason alone, it should be clear that these provisions ought not to be in the Regulations.

But sections 24(4)(b) and 24(5) of the Regulations are not merely informative. They amend the system provided by Parliament. Where the latter gave the Minister the discretionary power to suspend a TAC, these sections state that the Minister shall suspend it. Where Parliament requires that the Minister give prior notice to the holder and give the holder the opportunity to make comments, the Regulations do not. This constitutes an attempt to amend the Act through Regulations. As the Department acknowledges, there is "no explicit power that



- 7 -

authorizes the Governor in Council to use a regulation specifically concerning the suspension or revocation of a radio authorization". The regulatory authority referred to by the Department, paragraph 6(1)(h) of the Act, which authorizes the Governor in Council to make Regulations "respecting the inspection, testing and approval of radio apparatus, interference-causing equipment and radio-sensitive equipment in relation to technical acceptance certificates", can under no circumstances be considered sufficient to adopt a regulation that amounts to changing a rule enacted by Parliament. Regulations of this kind require clear regulatory authority.

We now come to subsection 29(2). Subsection 29(1) states that where there are reasonable grounds to believe that a radio operator who holds a certificate has become unfit to perform the radio operator's duties, the Minister shall require the radio operator to undergo an examination by a licensed medical practitioner. Subsection 29(2) assigns the following power to the Minister:

(2) Where a licensed medical practitioner reports to the Minister that the radio operator referred to in subsection (1) is unfit to perform the radio operator's duties by reason of any physical or mental disability, the Minister shall suspend the radio operator certificate of the radio operator until such time as the radio operator provides medical evidence to the Minister that demonstrates that the radio operator is physically and mentally fit to perform the radio operator's duties.

Thus the Minister must suspend the radio operator's certificate even though the operator may not have contravened any provision of the Act, the Regulations or the certificate, meaning his radio authorization. The suspension results from the medical practitioner's report. However, there is no definition anywhere of what constitutes a physical or mental disability. Having the required physical or mental ability is not even a regulatory requirement for eligibility to hold a radio operator's certificate.

The Department invokes paragraph 6(1)(c) of the Act as an enabling provision. It allows the Governor in Council to make regulations "prescribing the qualifications of persons to whom radio authorizations, or any class thereof, may be issued, including examinations to be administered". In fact, subsection 29(2) has nothing to do with issuing radio authorizations, but rather with suspending an authorization. It does not prescribe physical and mental qualifications, but leaves it up to the medical practitioner to do so. If the Regulations required that a radio operator licence applicant successfully undergo a specified medical examination, then it would be a valid exercise of the powers delegated under paragraph 6(1)(c), which is not the case at this time.

The Department also invokes paragraph 6(1)(e) of the Act, under which the Governor in Council may make regulations "prescribing the terms and conditions

- 8 -

of radio authorizations, including, in the case of a radio licence, terms and conditions as to the services that may be provided by the holder thereof". The Governor in Council does not prescribe these conditions when planning to suspend a radio operator certificate. From this standpoint, subsection 29(2) is illegal. On the other hand, if, for example, the Regulations specified that one of the conditions of the certificate was that the holder successfully undergo, whether periodically or at the request of the Minister, a specified medical examination, this would constitute a valid exercise of the power provided under paragraph 6(1)(e) of the Act. If the holder did not pass the medical examination, the Minister could suspend the certificate under subparagraph 5(2)(b)(i) of the Act because the holder had violated one of the conditions of the radio authorization – which clearly demonstrates the pointlessness of subsection 29(2) of the Regulations providing for the suspension of the certificate.

Lastly, the Department invokes paragraph 6(1)(t) of the Act, under which the Governor in Council may make regulations "generally for carrying out the purposes and provisions of this Act". I have searched in vain in Mr. Binder's comments to try to understand how the regulatory provisions referred to here have anything to do with the application of the Act. With respect to sections 24(4)(b) and 24(5) of the Regulations, he writes that "the purpose of these provisions is to ensure that the Minister's discretionary power to suspend or revoke an authorization is not interfered with, and to avoid adding to the safeguards set out in paragraph 5(2)(b) of the Act". As I explained earlier, this amounts to an attempt to amend the Act through regulations. It has nothing to do with the application of the Act. As for subsection 29(2) of the Regulations, he writes that "the purpose of the investigation is not to establish whether an operator has done something to contravene the Act or Regulations". Indeed, as I noted earlier, there is no requirement, not even in the Regulations, concerning the physical or mental status of a radio operator certificate holder. The examination by a licensed medical practitioner, who may not even be a doctor, has nothing to do with the application of the Act. I do not see how paragraph 6(1)(t) of the Act can be used to legally justify sections 24(4)(b), 24(5) and 29(2) of the Regulations. And I believe that I have demonstrated how to achieve the same ends by using the positions taken by Parliament to allow the Minister to suspend or revoke a radiocommunication authorization.

#### 7. Section 30

Subsection 4(1) of the Act provides that "No person shall, except under and in accordance with a radio authorization, install, operate or possess radio apparatus". Section 30 of the Regulations provides that "A person may operate radio apparatus in respect of which a radio authorization has been issued only where the person complies with the terms and conditions of the authorization". Both provisions state the same rule, even though the wording may vary. Mr. Binder attempts to justify section 30 of the Regulations by saying that "some important

- 9 -

conditions attached to authorizations pertain to requirements that go beyond the strict framework of installing, operating or using apparatus". I do not see the relevance of this response. Subsection 4(1) of the Act does not have its application limited to any particular type of conditions. Subsection 4(1) of the Act applies to any conditions that may be imposed under the Act and Regulations in a radiocommunication authorization. It is therefore false to maintain, as Mr. Binder does, that subsection 4(1) of the Act does not apply to certain conditions, such as consulting the people. If such a condition may be validly imposed in a radiocommunication authorization, then subsection 4(1) of the Act prohibits the operation of the radio apparatus covered by this authorization without complying with the condition concerning consultation of the population. Section 30 of the Regulations add absolutely nothing to this prohibition and should be deleted.

8. Subsection 32(1)

Subsection 32(1) of the Regulations stipulates that a person may operate radio apparatus only to transmit signals that do not contain "obscene or profane" radiocommunications. Mr. Binder correctly points out that section 3 of the *Radio Regulations, 1986* contains a set of prohibitions, including a prohibition on the use of any "obscene or profane language". According to him, the validity of section 3 "has been confirmed in numerous legal proceedings". However, he does not give any indication of which legal decisions he is alluding to. I would be grateful if you could inform me of which decisions he is referring to in this portion of his letter.

However, he attempted to justify the constitutionality of this provision of subsection 32(1) of the Regulations on the basis of the Federal Court of Appeal decision in *Genex Communications v. Canada (Attorney General)* (F.C.A.), 2005 FCA 283, (2005). I do not see how this decision is relevant. In this case, the Court referred only to subsection 3(b) of the *Radio Regulations, 1986*, under which "any abusive comment that, when taken in context, tends or is likely to expose an individual or a group or class of individuals to hatred or contempt on the basis of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, sexual orientation, age or mental or physical disability" is prohibited. Not only is this not the same provision as the one at issue in subsection 32(1) of the Regulations, but the Court in the end deemed it unnecessary to rule on the constitutionality of subsection 3(b) of the *Radio Regulations, 1986* with respect to the freedom of expression guaranteed by section 2 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. At paragraph 222 of the decision, Létourneau J. wrote: "In view of the conclusion I have reached concerning the lack of impact of paragraph 3(b) of the Regulations [Radio Regulations] [, 1986] on decision 271 [not to renew the licence], it is unnecessary to rule on its constitutional validity.

Mr. Binder went on to mention that the Supreme Court of Canada had recently reviewed the *Butler* judgement in a municipal regulation case seeking to counter noise pollution on sidewalks, i.e. *Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.* I do



- 10 -

not see how this noise pollution case has anything to do with subsection 32(1) of the Regulations, which, let us not forget, prohibit the radiocommunication of obscene or profane signals. The only time that *Butler* is referred to in this noise pollution case is where the majority ruled that “the City’s ban on emitting amplified noise constitutes a limit on free expression under s. 2(b) of the *Canadian Charter*.” If *Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.* demonstrates anything, it is that subsection 2(b) of the Regulations restricts the freedom of expression guaranteed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Is this limitation justified within the meaning of section 1 of the Charter? The example given in the response is not very illuminating in this respect. Could you state the Department’s point of view on the issue of justifying this limitation?

11. Section 53(2)

In the definition of “equipment” in section 2 of the Regulations, the word means “radio apparatus, interference-causing equipment and radio-sensitive equipment” (my emphasis). I wanted to know why the prohibition in subsection 53(2) of the Regulations applies only to radio apparatus. Mr. Binder’s response clearly explains why subsection 53(2) of the Regulations does not mention radio-sensitive equipment. He says nothing about interference-causing equipment. Am I to understand that he would wish the same explanation to apply to interference-causing equipment? If not, could you please elaborate upon his response by informing me of the status of interference-causing equipment?

I await your comments.

Sincerely

Jacques Rousseau  
Counsel

/mn

## Annexe G

**NOTE SUR LE DORS/96-484, RÈGLEMENT SUR LA RADIOCOMMUNICATION ET SES MODIFICATIONS DORS/98-437, DORS /99-107 ET DORS/2001-533**

Le *Règlement sur la radiocommunication* abroge et remplace trois règlements qui avaient fait l'objet de commentaires de la part du Comité mixte au cours des années. Il s'agit du *Règlement général sur la radio, Partie I*, du *Règlement général sur la radio, Partie II* et du *Règlement sur les certificats d'opérateurs radio*. En incluant les modifications apportées à ces trois règlements abrogés, ce sont neuf dossiers qui peuvent, si le Comité est d'accord, être fermés. Tous les détails concernant la nature des commentaires faits par le Comité et les diverses corrections apportées pour leur donner suite, dont une modification à la *Loi sur la radiocommunication* afin de permettre de prévoir des critères d'admissibilité fondés sur la citoyenneté ou la résidence permanente, sont décrits en détail dans le commentaire préparé pour le Comité.

Le nouveau Règlement (DORS/96-484) et ses modifications (DORS/98-437, DORS/99-107 et DORS/2001-533) ont fait l'objet d'une correspondance dont voici, en résumé, le résultat.

Douze points ont été soulevés par les conseillers du Comité dans la lettre du 8 août 2005. Selon les conseillers du Comité, des réponses satisfaisantes ont été fournies dans les lettres du 7 juin 2006 et du 2 novembre 2007 en ce qui a trait aux points 1, 5, 9 et 10.

Des modifications ont été promises pour ce qui est des points 7 et 12. Le ministère fait une étude des modifications possibles et fera des propositions concernant le point 7. Au point 4, sans avoir promis de modifications, le ministère nous indique qu'il étudie la question soulevée et nous informera prochainement de la solution qu'il propose. Il conviendrait de demander au ministère de nous faire part des progrès accomplis depuis la lettre du 2 novembre 2007.

De l'avis des conseillers du Comité, les autres réponses du ministère ne sont pas satisfaisantes. La numérotation utilisée est la même que dans la lettre envoyée par les conseillers le 8 août 2005.

2. Article 14(2)

Cette disposition prévoit que l'abonné des services et le preneur à bail des appareils radio du fournisseur de service radio «sont tenus de se conformer aux conditions» de la licence radio du fournisseur de service radio auxquelles ils sont

- 2 -

assujettis. Les conseillers du Comité ont suggéré qu'il est inutile de spécifier dans le Règlement que l'abonné et le preneur à bail sont tenus de respecter les conditions de la licence du fournisseur puisque la Loi prévoit qu'il est interdit, sans une autorisation de communication et «sans en respecter les conditions», de faire fonctionner ou de posséder un appareil radio. Le ministère répond, dans la lettre du 7 juin 2006, que les conditions auxquelles sont assujettis l'abonné et le preneur découlent d'une entente passée avec le fournisseur et non de la Loi. Le ministère a donc besoin de l'article 14(2) du Règlement «pour pouvoir prendre des mesures correctives, le cas échéant, directement envers l'abonné ou le preneur à bail». Autrement dit, il s'agit de prendre des sanctions pour faire respecter les conditions de l'entente. Il est donc clair que la personne qui ne respecte pas l'entente s'expose à l'amende et à la peine d'emprisonnement prévues à l'article 10(1)d) de la Loi parce qu'elle a ainsi contrevenu à l'article 14(2) du Règlement. Le ministère a affirmé dans la lettre du 7 juin 2006 que l'article 14(2) a été adopté en vertu des articles 6(1)e), f) et p) de la Loi. Aucune de ces dispositions législatives ne délègue clairement un tel pouvoir réglementaire (l'article 6 de la Loi est reproduit en annexe). Ou bien l'article 14(2) est inutile comme l'ont suggéré les conseillers du Comité, ou bien il est illégal à la lumière de l'explication fournie par le ministère. Dans les deux cas, il conviendrait de le supprimer.

Dans la lettre du 2 novembre 2007, le ministère fait un lien entre les articles 13(1) et 14(2) du Règlement. Aux termes de l'article 13(1), la licence du fournisseur prévoit que l'abonné ou le preneur peut installer, faire fonctionner ou posséder un appareil radio pour communiquer avec tout autre appareil radio visé par cette licence. Selon le ministère, l'article 13(1) aurait été adopté en vertu de l'article 6(1)m) de la Loi, qui permet, par règlement, de soustraire, éventuellement aux conditions fixées par règlement, certains appareils radio ou catégories de ceux-ci à l'application du paragraphe 4(1) de la Loi. Bien que l'explication du ministère ne soit pas limpide, on peut peut-être en comprendre que l'article 13(1) soustrait l'abonné et le preneur à l'obligation d'obtenir une autorisation en vertu de l'article 4(1) de la Loi. Dans cette perspective, l'article 14(1) du Règlement, qui prévoit que le fournisseur de services radio fournit à chaque abonné et à chaque preneur à bail «une copie des conditions de la licence radio auxquelles ils sont assujettis», concernerait les conditions applicables à l'exemption des appareils radio utilisés par ces derniers. Comme le ministère considère que l'abonné et le preneur ne seraient pas assujettis à ces conditions si ce n'était de l'entente passé avec le fournisseur, il faut en conclure que les articles 14(1) et (2) tentent de les obliger à respecter des conditions fixées autrement que par règlement. Ce n'est pas le pouvoir que le Parlement a délégué à l'article 6(1)m) de la Loi; ces conditions doivent être «fixées par règlement». Vu sous cet angle, l'article 14(2) n'est pas davantage justifié sur le plan juridique et devrait être supprimé.



- 3 -

En résumé, soit l'article 14(2) est inutile, soit il constitue une tentative de rendre punissable d'une amende et d'une peine de prison le défaut de respecter un contrat sans pouvoir réglementaire clair à cet effet, soit il constitue une tentative d'assujettir l'abonné à des conditions qui ne sont pas fixées par règlement, toujours sans habilitation claire à cette effet. Compte tenu des explications fournies par le ministère sur la nature de cette disposition, il appert qu'elle doit être supprimée.

3. Articles 15, 15.1(2)c), 15.2(2)c) et 16

Aux termes de l'article 4(1)a) de la Loi, il est interdit, sans une autorisation de communication et sans en respecter les conditions, d'installer, de faire fonctionner ou de posséder un appareil radio autre qu'un appareil exempté au titre d'un règlement pris en application de l'article 6(1)m) de la Loi. Ce dernier énonce que le gouverneur en conseil peut, par règlement, «soustraire - éventuellement aux conditions qu'il fixe - certains appareils radio ou catégories de ceux-ci à application du paragraphe 4(1)».

L'article 15 du Règlement, comme les autres dispositions mentionnées, est censé être un exercice de ce pouvoir de soustraire certains appareils. Voici le texte de l'article 15 depuis l'adoption du DORS/2001-533 :

15. Tout appareil radio qui fait l'objet d'une norme figurant dans la *Liste des normes applicables au matériel radio exempté de licence* [la Liste], avec ses modifications successives, publiée par le ministère de l'Industrie et qui satisfait à cette norme est soustrait à l'application du paragraphe 4(1) de la Loi en ce qui concerne la licence radio.

Le gouverneur en conseil a-t-il valablement exercé le pouvoir d'exempter certains appareils radio ou catégories de ceux-ci de l'application de l'article 4(1) de la *Loi sur la radiocommunication* que le Parlement lui a délégué à l'article 6(1)m) de cette Loi? Les conseillers du Comité sont d'avis que l'article 15 constitue une subdélégation illégale de ce pouvoir d'exempter.

Sur le plan juridique, le ministère soutient, dans la lettre du 7 juin 2006, que l'article 15 est valide en s'appuyant sur trois moyens.

Premièrement, il nie que l'incorporation dynamique utilisée à l'article 15 constitue une subdélégation. Selon lui, il en serait ainsi parce que, d'une part, «le pouvoir d'exemption demeure la prérogative du gouverneur en conseil». Cela est vrai, mais on ne peut en conclure qu'il n'y a pas eu de subdélégation du pouvoir d'exemption. Le gouverneur en conseil conserve son pouvoir d'exemption, que l'article 15 constitue ou non une subdélégation de ce pouvoir. Rien n'empêche le gouverneur en conseil d'abroger l'article 15 du Règlement et d'exercer lui-même son pouvoir d'exemption. En fait, tant que le Parlement ne modifie pas l'article

- 4 -

6(1)m) de la Loi, le pouvoir d'exemption, pour reprendre les mots du ministère, «demeure la prérogative du gouverneur en conseil».

Deuxièmement, le ministère affirme que les tribunaux «ont jugé que les organismes qui établissent des listes et des normes peuvent modifier celles-ci périodiquement sans exercer de ce fait une sous-délégation irrégulière d'un pouvoir législatif». Les deux décisions invoquées au soutien de cette affirmation ont déjà été étudiées par le Comité dans son *Rapport n° 80 – Incorporation par renvoi*. Le Comité n'y a trouvé aucune reconnaissance du point de vue du ministère. Dans un cas parce que le document a été incorporé sans ses modifications successives dans des règles qui, de toute façon, n'étaient même pas de nature législative, dans l'autre parce que la Cour a conclu que le Parlement lui-même avait décidé que le document mentionné dans le règlement en question serait utilisé et que le Parlement n'ayant délégué aucun pouvoir réglementaire à ce sujet, il ne pouvait évidemment y avoir subdélégation de pouvoir.

La troisième justification que présente le ministère en faveur de la validité de l'article 15 du Règlement est que le gouverneur en conseil aurait créé une catégorie d'appareils radio exemptés en utilisant les articles 6(1)a) et 6(2) de la Loi. Au sujet de la portée de ces dispositions, le ministère écrit que «l'adoption d'une liste énonçant les normes applicables au regard de modèles de matériel qui répondent à ces normes trouve appui à [l'article] 6(1)a) de la loi. En outre, la liste constitue une «classification» ou catégorisation que le gouverneur en conseil peut approuver avec ces modifications successives, conformément au pouvoir d'incorporer par renvoi qui lui est conféré au paragraphe 6(2) de la Loi».

En fait, l'article 6(1)a) n'est pas pertinent lorsqu'il s'agit de justifier l'adoption de l'article 15 du Règlement. Celui-ci a pour objet d'accorder des exemptions et doit donc nécessairement être adopté en vertu de l'article 6(1)m) de la Loi. Cette disposition habilitante, comme nous l'avons vu, permet au gouverneur en conseil de «soustraire - éventuellement aux conditions qu'il fixe - certains appareils radio ou catégories de ceux-ci à application du paragraphe 4(1)». Le gouverneur en conseil peut, bien sûr, parmi les conditions qu'il fixe, exiger le respect de certaines normes. Il peut aussi avoir recours à l'incorporation par renvoi de normes rédigées par le ministre en vertu de l'article 5(1)d) de la Loi pour les fixer. Il peut même avoir recours, en s'appuyant sur l'article 6(2) de la Loi, à une incorporation dynamique. Mais une liste «publiée par le ministère de l'Industrie» n'est pas en soi une exigence ou une norme technique. Le gouverneur en conseil ne pourrait certainement pas prétendre exercer le pouvoir réglementaire que lui a délégué le Parlement s'il incorporait par renvoi une liste des normes applicables au matériel exempté de licence dans laquelle ne figurerait aucune norme. L'incorporation par renvoi d'une liste ne contenant aucune norme ne pourrait évidemment pas être considérée comme une incorporation de «spécifications, classifications, normes ou modalités» au sens de l'article 6(2) de la Loi. Elle est une coquille vide. Le Parlement n'a sûrement pas délégué un

- 5 -

pouvoir réglementaire pour permettre d'incorporer par renvoi, avec ses modifications successives, une coquille vide.

Le gouverneur en conseil n'exerce véritablement les pouvoirs réglementaires que le Parlement lui a délégué aux articles 6(1)m) et 6(2) que s'il incorpore par renvoi une norme. Pour qu'il puisse l'incorporer, cette norme doit exister au moment où elle est incorporée. Cela est évident si on ne perd pas de vue que l'incorporation par renvoi est la solution de rechange qui évite de recopier au long dans le règlement la norme incorporée. Le gouverneur en conseil peut donc exercer son pouvoir en incorporant les normes contenues dans une liste. Mais il ne peut pas incorporer les normes qui ne seront rédigées et ajoutées à cette liste qu'après l'adoption du règlement. C'est pourquoi il faut conclure que l'article 6(2) de la Loi ne s'applique qu'aux normes contenues dans la *Liste des normes applicables au matériel radio exempté de licence* au moment de l'incorporation de la Liste dans le Règlement pris par le gouverneur en conseil. L'article 6(2) ne peut s'appliquer à la Liste elle-même, «publiée par le ministère de l'Industrie», et qui est un document différent des normes techniques fixées par le ministre en vertu de l'article 5(1)d) de la Loi.

Cette Liste n'est pas davantage une «classification» au sens de l'article 6(2) de la Loi ou une «catégorie» d'appareils radio au sens de l'article 6(1)m) de la Loi. Le seul dénominateur commun des normes inscrites sur cette Liste est que le ministre a rédigé une norme concernant ces appareils. Pour former une telle classification ou catégorie, il faut que celle-ci repose sur un critère objectif, par exemple de nature technique. Ce critère n'existe pas ici. L'inclusion d'un appareil sur la Liste repose essentiellement sur la décision administrative du ministre de rédiger une norme le concernant et la publication de la Liste par le ministère. Ce qui démontre encore une fois que le pouvoir d'exemption est exercé par quelqu'un d'autre que le gouverneur en conseil pour tous les appareils à propos desquels aucune norme n'existait au moment de l'adoption du Règlement.

Pour les raisons qui précèdent, les justifications apportées par le ministère, sur le plan juridique, ne sont pas convaincantes.

Dans la lettre du 2 novembre 2007, le ministère nous a communiqué un extrait d'une étude indépendante réalisée en vue de l'élaboration du Règlement. Il veut savoir si le Comité est d'avis que la Loi permet que des normes élaborées par le ministre soient incorporées avec leurs modifications successives dans des règlements pris en vertu des articles 6(1) de la Loi. Cela ne fait pas de doute. Dans la mesure où l'extrait sert à démontrer cela, il n'est pas erroné. Toutefois, nulle part dans cet extrait est-il question de l'incorporation dans un règlement d'une liste de normes qui ne seraient pas encore rédigées.

Le ministère veut aussi savoir si le Comité juge que la «présentation matérielle des normes est importante». Le Comité ne s'occupe habituellement



- 6 -

pas de la présentation matérielle d'un règlement ou d'une norme qui y est incorporée au-delà de sa clarté et de sa rédaction.

En résumé, pour ce qui est de l'aspect juridique du point soulevé, les conseillers du Comité sont d'avis que le gouverneur en conseil a subdélégué illégalement son pouvoir d'exempter des appareils de l'application de l'article 4(1) de la Loi parce que le Règlement s'applique à des appareils pour lesquels il n'existait pas de normes applicables au moment de l'adoption du Règlement. Une norme ne peut être incorporée au Règlement que si elle existe au moment où le Règlement est adopté et la Liste ne peut être considérée comme une classification ou une catégorie au sens de la Loi.

Le Comité a commenté une situation semblable lors de l'examen du DORS/2001-532, adopté en vertu de la *Loi sur les télécommunications*. En réponse à une lettre des présidents du Comité, le ministre de l'Industrie, bien que soutenant la validité de la disposition réglementaire en cause, s'est engagé le 28 janvier 2008 à consulter les personnes intéressées comme premier pas vers une modification de la *Loi sur les télécommunications* et du *Règlement sur les appareils de télécommunication* afin d'éliminer le problème soulevé par le Comité. La même solution pourrait être suggérée dans le cas présent.

6. Article 24(4)b), 24(5) et 29(2)

Toutes ces dispositions traitent des circonstances dans lesquelles le ministre peut annuler ou suspendre l'une des autorisations de radiocommunication visées à l'article 5 de la Loi. Aucune disposition de la Loi ne donne clairement au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements concernant la suspension ou l'annulation des autorisations de radiocommunication. Par ailleurs, l'article 5(2)b)(i) de la Loi prévoit ceci :

(2) Le ministre peut suspendre ou annuler toute autorisation de radio communication dans l'un ou l'autre des cas suivants :

b) lorsqu'il est convaincu, après avoir donné un avis écrit au titulaire et accordé la possibilité à celui-ci de lui présenter ses observations à cet égard :

(i) soit que le titulaire a enfreint la présente loi, ses règlements d'application ou les conditions de l'autorisation [ . . . ]

Dans la correspondance, le ministère explique sa position en faisant une différence entre les articles 24(4)b) et 24(5) du Règlement d'une part, et 29(2) du Règlement d'autre part. Il convient de faire de même.

- 7 -

À titre d'exemple, l'article 24(5) du Règlement prévoit ceci :

(5) Si le fabricant ou l'importateur n'obtempère pas à la demande du ministre de faire l'essai du matériel de catégorie I ou de le mettre à la disposition du ministre pour la mise à l'essai, celui-ci suspend le CAT délivré à l'égard du matériel.

Comme on peut le constater, les articles 5(2)b(i) de la Loi et 24(5) du Règlement mettent en place deux régimes différents. Selon le premier, le ministre peut suspendre ou annuler une autorisation de radio communication si le titulaire de l'autorisation contrevient à la Loi, aux règlements ou aux conditions de l'autorisation. Selon le deuxième, le ministre doit suspendre le CAT (certificat d'approbation technique) si le fabricant ou l'importateur n'obtempère pas à la demande du ministre de faire l'essai du matériel visé par le CAT ou de le mettre à la disposition du ministre pour la mise à l'essai. En plus de la question de savoir s'il existe une habilitation législative pour l'adoption de l'article 24(5) du Règlement, les conseillers du Comité ont mis en doute son utilité et souligné qu'il pouvait être considéré comme une tentative de modifier la Loi par voie réglementaire, ce qui, en l'absence d'une habilitation législative claire à cet effet, en fait une disposition réglementaire illégale.

Le ministère soutient que l'article 5(2)b(i) de la Loi ne s'applique pas à un CAT parce qu'il n'y a pas de titulaire. Pourtant, la Loi définit l'autorisation de communication comme « toute licence ou autorisation et tout certificat visés à l'alinéa 5(1)a) » de la Loi; elle définit aussi le certificat d'approbation technique comme le « certificat visé à [l'article] 5(1)a)(iv) » de la Loi. Donc, lorsque l'article 5(2) prévoit que le ministre peut suspendre ou annuler « toute autorisation de communication », cela s'applique nécessairement au CAT. L'explication du ministère semble d'autant plus surprenante que l'article 21(3) du Règlement mentionne « la personne qui demande un CAT ». Pour répondre à la question du ministère formulée dans la lettre 2 novembre 2007, les conseillers du Comité sont toujours d'avis que l'article 5(2)b) de la Loi s'applique au CAT. Par conséquent, les articles 24(4)b) et (5) de la Loi n'ont pas de raison d'être et devraient être supprimés. De toute façon, pour les raisons données dans la lettre envoyée par les conseillers du Comité le 14 décembre 2006, aucune des dispositions habilitantes mentionnées par le ministère ne justifie, sur le plan juridique, l'adoption de ces articles du Règlement.

Reste l'article 29(2) du Règlement, dont voici le texte :

(2) Sur réception du rapport du médecin agréé confirmant que l'opérateur radio visé au paragraphe (1) est inapte à exercer ses fonctions en raison d'une incapacité physique ou mentale, le ministre suspend le certificat d'opérateur radio jusqu'à ce que celui-

- 8 -

ci lui remette une attestation médicale établissant qu'il est physiquement et mentalement apte à exercer ses fonctions.

Cette disposition oblige le ministre à suspendre le certificat d'un opérateur radio inapte à exercer ses fonctions. Cette suspension survient alors que le titulaire n'a pas enfreint la présente loi, ses règlements d'application ou les conditions de l'autorisation comme le prévoit l'article 5(2) de la Loi. De plus, il n'y a dans le Règlement, aucune exigence concernant les capacités du titulaire. Tout repose sur le rapport du médecin. Comment, dans ces circonstances, justifier une suspension. Le ministère annonce dans la lettre du 2 novembre 2007 qu'il comprend la préoccupation des conseils du Comité et va revoir l'article 29(2) afin de déterminer s'il peut être modifié de façon appropriée et, si cela n'est pas possible, étudier «d'autres mécanismes». Cet engagement n'est pas très précis et il conviendrait de demander au ministère de clarifier ses intentions.

8. Article 32(1)

Cette disposition énonce entre autres qu'une personne ne peut faire fonctionner un appareil radio que pour émettre un signal ne contenant pas de radiocommunications «blasphématoires ou obscènes». Compte tenu de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, notamment dans l'affaire *R. c. Butler*, [1992] 1 R.C.S. 452, on peut douter de la compatibilité de l'article 32(1) du Règlement avec l'article 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui protège la «liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens d'expression». La lettre du 14 décembre 2006 envoyée par les conseillers du Comité explique pourquoi la jurisprudence mentionnée dans la lettre du 7 juin 2006 par le ministère pour démontrer que cet empiètement est justifié n'est pas pertinente. Quant aux explications fournies par le ministère dans la lettre du 2 novembre 2007, elles ne sont pas plus convaincantes. Il écrit que «la réglementation en question n'a pas pour but de restreindre la liberté d'expression à partir de jugements moraux». Toutefois, plus loin, le ministère insiste sur le fait que cette restriction vise à permettre l'utilisation du spectre «pour la transmission de communications légitimes», qui ne nuit pas à une «utilisation agréable du spectre» et évite le recours à des «dispositifs pour contrôler l'utilisation de la radio par des mineurs». Malgré ce qu'affirme le ministère, les restrictions aux radiocommunications sont fondées sur un choix quant aux utilisations qui sont plus valables que d'autres, ce qui constitue un choix sur le fondement d'un jugement moral. Cela revient à prendre une décision subjective selon que l'on approuve ou non le contenu des radiocommunications. Il devrait pourtant être possible de restreindre le nombre de radiocommunications en ayant recours à d'autres approches, comme, par exemple, une limitation du nombre d'autorisations. Qui plus est, ce qui est blasphématoire ou obscène n'est nullement défini dans le Règlement. En elle-même, cette absence de définition permet de penser que l'article 32(1) du Règlement pourrait être considéré comme une disposition trop vague par les



- 9 -

tribunaux et que ceux-ci en concluraient qu'elle ne correspond pas à une restriction des droits et libertés prévue par une « règle de droit » au sens de l'article 1 de la Charte. Par conséquent, l'article 32(1) ne pourrait, pour cette raison, être justifié aux fins de la Charte.

Sans que cela ait un lien clair avec la question posée, le ministère écrit aussi qu'on a eu recours à l'interdiction des radiocommunications blasphématoires ou obscènes «à l'occasion pour régler les plaintes relatives au brouillage radioélectrique». Le ministère devrait expliquer ce que cela signifie.

Bref, le problème auquel fait face le ministère est qu'il y a un très grand nombre d'utilisateurs. Pour solutionner ce problème, il choisit de ne permettre aucun signal contenant des radiocommunications «blasphématoires ou obscènes». Il tente donc de régler son problème technique avec une solution qui constitue un empiètement sur les droits et libertés. En d'autres mots, il règle son problème technique sans se soucier, apparemment, des conséquences sur les droits et libertés. Cela peut difficilement être considéré comme une restriction justifiée au sens de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Comme l'a écrit la juge Wilson dans l'affaire *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* [1985] 1 R.C.S. 177 (par. 70) «je doute énormément que ce genre de considération utilitaire [...] puisse justifier la limitation des droits énoncés dans la *Charte*. Les garanties de la *Charte* seraient certainement illusoires s'il était possible de les ignorer pour des motifs de commodité administrative».

Toujours sous l'angle de l'article 1 de la Charte, on peut faire peser plusieurs autres soupçons sur la validité de l'article 32(1) du Règlement. Premièrement, on peut se demander s'il y a un lien rationnel entre l'objectif, c'est-à-dire le trop grand nombre de radiocommunications, et les radiocommunications blasphématoires ou obscènes. À elles seules, ces radiocommunications ne provoquent probablement pas le problème que cherche à régler le ministère. Deuxièmement, on peut penser qu'il doit y avoir un autre moyen de régler le problème auquel est confronté le ministère que celui qui consiste à décréter une interdiction restreignant explicitement la liberté d'expression. Troisièmement, quand on compare les effets préjudiciables sur la liberté d'expression et les effets bénéfiques compte tenu de l'objectif poursuivi, on peut se demander si l'interdiction fait indubitablement partie des gestes à poser pour contrôler le nombre de radiocommunications.

#### 11. Article 53(2)

Dans cette même lettre, la réponse du ministère au point 11 permet de penser que le ministère comprend mal le problème signalé. L'article 52(1) du Règlement énonce que lorsque le ministre décide que du matériel, défini dans le Règlement comme étant un appareil radio, du matériel brouilleur ou du matériel radiosensible, cause ou subit du brouillage autre que du brouillage préjudiciable

- 10 -

ou l'effet non désiré d'une énergie électromagnétique, il ordonne aux personnes qui possèdent ou contrôlent ce matériel d'en cesser ou d'en modifier l'utilisation jusqu'à ce que celui-ci puisse fonctionner sans causer ce brouillage ou cet effet ou sans en être contrarié. Quant à l'article 53(2), il décrète qu'il est interdit de faire fonctionner un appareil radio contrairement à l'ordre donné en vertu [de l'article] 52(1)». La question est de savoir pourquoi l'interdiction de l'article 53(2) ne s'applique qu'à un appareil radio si le ministre peut, en vertu de l'article 52(1), émettre un ordre visant non seulement un appareil radio, mais aussi du matériel brouilleur et du matériel radiosensible.

Dans la lettre du 7 juin 2006, le ministère explique, pour ce qui est du matériel radiosensible, que le but est d'encourager l'amélioration de ce type de matériel plutôt que d'en interdire l'utilisation. Présumons que le ministre ordonne de modifier l'utilisation faite de matériel radiosensible, il semble normal que, conformément à l'article 53(2) du Règlement, il soit interdit à la personne visée par l'ordre de faire fonctionner ce matériel radiosensible contrairement à l'ordre, c'est-à-dire sans en modifier l'utilisation. Dans cette perspective, la réponse du ministère ne semble pas satisfaisante.

Pour ce qui est du matériel brouilleur, le ministère écrit, dans la lettre du 2 novembre 2007, que «sauf dans le cas de brouillage extrêmement préjudiciable, le Règlement ne prévoit pas que des ordres soient rendus». Cette réponse laisse perplexe, étant donné que le Règlement énonce que le ministre peut intervenir s'il décide que du matériel cause ou subit «du brouillage autre que du brouillage préjudiciable». La réponse du ministère n'est pas plus éclairante en ce qui a trait à la remarque selon laquelle le matériel brouilleur peut faire l'objet d'une ordonnance aux termes de l'article 5(1)l de la Loi «s'il cause du brouillage préjudiciable». Il conviendrait de demander au ministère de clarifier sa réponse.

DORS/96-484

## RÈGLEMENT SUR LA RADIOCOMMUNICATION

Loi sur la radiocommunication

Loi sur la gestion des finances publiques

C.P. 1996-1679

---

DORS/98-437, Règlement modifiant le Règlement sur la radiocommunication  
DORS/99-107, Règlement modifiant le Règlement sur la radiocommunication  
DORS/2001-533, Règlement modifiant le Règlement sur la radiocommunication

Le 8 août 2005

Le *Règlement sur la radiocommunication* (le nouveau Règlement) abroge et remplace trois règlements qui avaient fait l'objet de commentaires de la part du Comité mixte au cours des années. Il s'agit du *Règlement général sur la radio, Partie I*, du *Règlement général sur la radio, Partie II* et du *Règlement sur les certificats d'opérateurs radio*.

Règlement général sur la radio, Partie I

## 1.1 DORS/77-681

Le Comité avait fait remarquer que certaines dispositions de cette modification établissaient des critères d'admissibilité fondés sur le statut de citoyen canadien ou d'immigrant reçu sans autorisation législative pour ce faire. La *Loi sur la radio*, devenue en 1989 la *Loi sur la radiocommunication* (L.C. 1989, c. 17), a fait l'objet de modifications quant aux pouvoirs réglementaires délégués au gouverneur en conseil et ce dernier peut depuis ce temps, en vertu de l'article 6(1)b(i) de la Loi, prendre des règlements pour

- b) définir l'admissibilité à l'attribution d'autorisations de radiocommunication, ou de toute catégorie de celles-ci, notamment les critères d'admissibilité fondés sur :



- 2 -

(i) dans le cas d'une personne physique, la citoyenneté ou la résidence permanente [...]

Les critères de cette nature inscrits dans le nouveau Règlement reposent donc maintenant sur une disposition législative explicite.

Une des dispositions avait pour effet de donner au ministre un pouvoir discrétionnaire d'approuver ou non la possibilité pour les personnes visées, c'est-à-dire un «préposé ou mandataire du gouvernement des États-Unis», de faire fonctionner une station radio. Ces personnes ne sont pas assujetties à l'obligation d'obtenir une telle approbation dans le nouveau Règlement.

Les anciens articles 13.1 et 13.2 (devenus respectivement 12 et 13 depuis la Codification de 1978) permettaient à un citoyen des États-Unis de faire fonctionner une station radio si, selon l'article 12, il était «dûment autorisé par le gouvernement des États-Unis» à agir comme opérateur radio et, selon l'article 13, il était titulaire d'une licence d'amateur aux États-Unis et «dûment autorisé à faire fonctionner une telle station». Dans ses commentaires, le Comité s'était dit préoccupé par la signification, dans ce contexte, des mots «gouvernement des États-Unis» et la façon de prouver qu'il avait dûment autorisé un citoyen pour les fins mentionnées aux articles 12 et 13. Le nouveau Règlement utilise toujours les mots «gouvernement des États-Unis» (article 42j)), mais le contexte est différent. Aux termes de l'article 42j), une personne est habilitée à faire fonctionner un appareil radio si elle est titulaire d'une «licence radio pour une station de radiocommunication du service de radioamateur délivrée à un citoyen des États-Unis par le gouvernement de ce pays». Le citoyen américain détenteur d'une licence délivré par l'organisme gouvernemental compétent n'a donc pas à prouver en plus qu'il est «dûment autorisé» par le «gouvernement des États-Unis» à agir comme opérateur radio et à faire fonctionner une station radio. Il n'y a donc pas lieu de craindre que la rédaction du nouvel article crée une ambiguïté quant aux exigences à satisfaire.

Finalement, le Comité avait noté qu'une disposition déléguait aux inspecteurs un pouvoir discrétionnaire de décider cas par cas des compétences pertinentes permettant à une personne qui n'était pas titulaire d'un certificat de compétence de faire fonctionner certaines stations radio. Le nouveau Règlement ne comporte aucune délégation de cette nature.

En résumé, le remplacement du *Règlement général sur la radio, Partie I* permet de fermer le dossier concernant le DORS/77-681 (examiné par le Comité les 9 mars 1978 et 1<sup>er</sup> mars 1979).

- 3 -

## 1.2 DORS/92-651

Le Comité avait noté que l'article 4.2.2 de l'ancien Règlement exigeait le paiement d'un droit de «0,00 \$» et avait mis en doute la légalité d'une telle disposition. Le ministère avait répondu que le nouveau Règlement ne contiendrait pas de droits fixés à «0,00 \$»; vérification faite, ce dernier respecte cet engagement. Le remplacement du *Règlement général sur la radio, Partie I*, permet donc de fermer le dossier concernant le DORS/92-651 (examiné par le Comité le 10 octobre 1996).

## 2. Règlement général sur la radio, Partie II

### 2.1 DORS/78-739

Le Comité avait fait remarquer que l'article 77.1 avait pour effet de donner au ministre un pouvoir discrétionnaire de décider si une licence du service radio général devait être émise. Aucune disposition législative ne pouvait être invoquée, selon le Comité, pour déléguer un pouvoir de cette nature. Le nouveau Règlement ne comporte pas de disposition de la nature de l'article 77.1. Le remplacement du *Règlement général sur la radio, Partie II* permet donc de fermer le dossier concernant le DORS/78-739 (examiné le 1<sup>er</sup> mars 1979).

### 2.2 DORS/80-761

Le Comité avait commenté l'article 18(2) dont voici le texte :

(2) Le Ministre peut, sur demande et avec le consentement du titulaire, transférer la licence d'une station assurant un service autre qu'un service d'amateur, un service municipal ou un service radio général, à toute personne qui, de l'avis du Ministre, remplit les conditions voulues pour être titulaire de cette licence.

Le Comité avait commenté la caractère subjectif du critère d'évaluation des demandes. Il avait aussi questionné le pouvoir du gouverneur en conseil de prendre des règlements traitant des transferts, étant donné que le Parlement avait prévu dans la *Loi sur la radio* (et depuis devenue la *Loi sur la radiocommunication*) de nombreuses dispositions spécifiques concernant les pouvoirs du ministre quant aux licences. Dans le cadre de la législation actuelle, le Parlement a modifié l'article 5(1) de la *Loi* énonçant les pouvoirs du ministre afin que ce dernier soit tenu de les exercer «sous réserve de tout règlement pris en application de l'article

- 4 -

6» de la Loi. L'article 6(1)e) de la Loi énonce que le gouverneur en conseil peut par règlement «préciser les conditions des autorisations de communication», cette dernière expression étant définie comme incluant les licences radio délivrées par le ministre. Il ne semble plus faire de doute que le gouverneur en conseil puisse par règlement faire de l'incessibilité des licences une condition de leur délivrance. Cela change le contexte dans lequel le Comité doit aborder l'examen de dispositions de même nature que l'article 18(2).

Dans le nouveau Règlement, l'article 11 a trait à cette question :

11. La licence radio prévoit qu'elle ne peut être transférée ni cédée sans l'autorisation du ministre.

Comme on peut le constater, cette disposition ne comporte aucun critère subjectif d'évaluation des demandes de transfert. Cela règle l'autre problème soulevé par le Comité lors de l'examen du DORS/80-761. Le remplacement du *Règlement général sur la radio, Partie II* permet donc de fermer le dossier concernant le DORS/80-761 (examiné le 19 mars 1981).

## 2.3 DORS/90-9

Le Comité avait noté des problèmes de rédaction ainsi qu'une incohérence entre deux des dispositions de l'article 6. Le ministère avait répondu que l'article 6 serait supprimé lors de l'adoption du nouveau Règlement. Vérification faite, cet article a bel et bien été supprimé. Le remplacement du *Règlement général sur la radio, Partie II* permet donc de fermer le dossier concernant le DORS/90-9 (examiné le 7 décembre 1995).

## 2.4 DORS/90-135

Le Comité avait noté des problèmes de rédaction dans trois dispositions. Aucun de ces problèmes n'a été reproduit dans le nouveau Règlement.

De plus, la validité de l'article 73(2) avait été mise en doute. Cette disposition donnait aux inspecteurs le pouvoir d'obliger l'opérateur d'une station «à restreindre ou à cesser l'exploitation de la station» tant que l'appareil radio de la station n'avait pas été réglé de façon satisfaisante afin de ne plus causer de brouillage. Cependant, l'article 5(1)l) de la *Loi sur la radiocommunication* donne au ministre le pouvoir de «décider de l'existence de tout brouillage préjudiciable et donner l'ordre aux personnes qui possèdent ou contrôlent tout appareil radio,



- 5 -

matériel brouilleur ou matériel radio sensible qu'il juge responsable du brouillage de cesser ou de modifier l'exploitation de cet appareil ou de ce matériel jusqu'à ce qu'il puisse fonctionner sans causer de brouillage préjudiciable ou sans en être contrarié». Les pouvoirs des inspecteurs et du ministre paraissent donc porter sur le même point et on pouvait se demander si le Parlement avait autorisé la prise de règlement pour confier à d'autres personnes des pouvoirs qu'il avait confiés au ministre. L'article 73(2) n'a pas été reproduit dans le nouveau Règlement et les dispositions de ce dernier qui traitent de brouillage portent sur des aspects différents de ceux dont il est question à l'article 5(1)l de la Loi. Le remplacement du *Règlement général sur la radio, Partie II* permet donc de fermer le dossier concernant le DORS/90-135 (examiné le 16 mai 1996).

## 2.5 DORS/92-652

Le Comité avait remarqué que les articles 49 et 50(1) incorporaient par renvoi une liste de pays «compte tenu de ses modifications successives». Pourtant, l'article 6(2) de la Loi permet l'incorporation par renvoi, avec leurs modifications, des «spécifications - classifications, normes ou modalités» (en anglais «classification, standard, procedure or other specification»). Le ministère avait informé le Comité que les articles 49 et 50(1) seraient supprimés au moment de l'adoption du nouveau règlement. Vérification faite, ces dispositions ne sont pas reproduites dans le nouveau Règlement. Le remplacement du *Règlement général sur la radio, Partie II* permet donc de fermer le dossier concernant le DORS/92-652 (examiné le 16 mai 1996).

## 2.6 DORS/93-267

Aux termes de l'article 4(1)a) de la *Loi sur la radiocommunication*, il est interdit, sans une autorisation de communication et sans en respecter les conditions, d'installer, de faire fonctionner ou de posséder un appareil radio autre qu'un appareil exempté au titre d'un règlement pris en application de l'article 6(1)m) de la Loi. Ce dernier énonce que le gouverneur en conseil peut, par règlement, «soustraire - éventuellement aux conditions qu'il fixe - certains appareils radio ou catégories de ceux-ci à l'application du paragraphe 4(1)». Le DORS/93-267 soustrait l'appareil radio d'un téléphone sans cordon «s'il est conforme aux normes applicables». L'expression «normes applicables» est définie comme ceci : «normes figurant sur la Liste des normes applicables aux appareils radio»; et l'article 3 du Règlement prévoit que le «ministre publie dans la Gazette du Canada Partie I une liste des normes applicables aux catégories d'appareils

- 6 -

radio, intitulée *Liste des normes applicables aux appareils radio*, ainsi qu'une mise à jour de cette liste selon les besoins».

La correspondance échangée a permis d'établir que le ministère considère que la Liste peut être modifiée par l'ajout de nouvelles normes après l'adoption du Règlement. Ainsi, le gouverneur en conseil pourrait soustraire un nouvel appareil radio «s'il est conforme aux normes applicables». Le ministère pourrait ensuite rédiger une norme applicable et l'ajouter à la Liste. Dans la correspondance relative au DORS/93-267, la nature de ces dispositions réglementaires est abordée sous l'angle d'une incorporation par renvoi, dans le Règlement, des «normes applicables». Or, la correspondance a établi que ces normes n'existent pas nécessairement au moment où le gouverneur en conseil prend son règlement. D'où la discussion, dans la correspondance, de la question de savoir s'il s'agit véritablement d'une utilisation de la technique de rédaction qu'est l'incorporation par renvoi.

Le remplacement du DORS/93-267 lors de l'adoption du nouveau *Règlement sur la radiocommunication* (DORS/96-484), qui contient le même genre de dispositions, a été l'occasion pour les conseillers du Comité de revoir toute cette question. En fait, ce n'est probablement pas sous l'angle de l'incorporation par renvoi qu'il faut aborder ces dispositions. Il convient davantage de les considérer comme le résultat de l'exercice, par le gouverneur en conseil, du pouvoir d'exemption, assorti de conditions le cas échéant, qui lui est délégué à l'article 6(1)m) de la Loi. Vu ainsi, la question à se poser est de savoir si le gouverneur en conseil a exercé son pouvoir d'exemption ou l'a délégué au ministre. Cette question est soulevée dans la correspondance concernant le DORS/96-484. Pour ce qui est du DORS/93-267, il peut être fermé puisque les dispositions qu'il contenait ont été remplacées lors de l'adoption du *Règlement sur la radiocommunication*.

### 3. Règlement sur les certificats d'opérateur radio

#### 3.1 DORS/92-74

Le Comité avait noté six problèmes de rédaction lors de l'examen de ce texte. Il avait aussi remarqué qu'une mention du pouvoir du ministre de suspendre ou d'annuler une licence ou autre autorisation n'ajoutait rien à ce que la Loi prévoit déjà à ce sujet et pouvait même créer de la confusion quant à la source du pouvoir du ministre en la matière. Le ministère avait annoncé que ces dispositions seraient supprimées lors de l'adoption du nouveau Règlement. Ce

- 7 -

qui a été fait. Le remplacement du *Règlement sur les certificats d'opérateur radio* permet donc de fermer le dossier concernant le DORS/92-74 (examiné le 5 octobre 1995).

4. En ce qui a trait au DORS/96-484, c'est-à-dire le *Règlement sur la radiocommunication*, de nouveaux points sont discutés dans la correspondance pertinente.

JR/mn



STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR JOHN G. BRYDEN  
ROB ANDERS, M.P.

VICE-CHAIRMEN

LYNN MYERS, M.P.  
JUDY WASYLICIA-LEIS, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

s/ LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR JOHN G. BRYDEN  
ROB ANDERS, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

LYNN MYERS, DÉPUTÉ  
JUDY WASYLICIA-LEIS, DÉPUTÉE

Le 8 août 2005

Madame Carla Pagliarello  
Directrice, Breffage de la haute direction et  
relations parlementaires  
Bureau du Secrétaire général  
Ministère de l'Industrie  
Édifice C.D. Howe, 235 rue Queen  
11<sup>e</sup> étage est, pièce 1116A  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0H5

Madame,

N/Réf.: DORS/96-484, Règlement sur la radiocommunication, tel que  
modifié par le DORS/98-437, le DORS/99-107  
et le DORS/2001-533

J'ai examiné le Règlement mentionné ci-dessus avant son étude par le  
Comité mixte et je note ceci :

1. Article 5

Voici le texte de cette disposition :

5. La licence radio prévoit que le titulaire qui est fournisseur de  
services radio doit fournir des services de radiocommunication  
sans distinction injuste.

Je me demande si la notion de «distinction injuste» a un sens juridique précis,  
connu des fournisseurs de services radio visés ? Je me demande aussi en quoi  
cette notion peut différer de celle d'«acte discriminatoire» de l'article 5 de la *Loi  
canadienne sur les droits de la personne*, qui énonce ceci :

- 2 -

5. Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait, pour le fournisseur de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement destinés au public :

- a) d'en priver un individu ;
- b) de le défavoriser à l'occasion de leur fourniture.

2. Article 14(2)

Cette disposition prévoit que l'abonné des services et le preneur à bail des appareils radio du fournisseur de service radio «sont tenus de se conformer aux conditions» de la licence radio du fournisseur de service radio auxquelles ils sont assujettis. Je ne suis pas certain que cette disposition soit juridiquement nécessaire. La licence dont il est question ici est une autorisation de communication au sens de l'article 4(1) de la *Loi sur la radiocommunication* et ce dernier prévoit qu'il est interdit, sans une autorisation de communication «et sans en respecter les conditions» de faire fonctionner ou de posséder un appareil radio autre que ceux qui sont décrits à cette disposition de la Loi. L'abonné et le preneur à bail sont donc tenus par la Loi de respecter les conditions de la licence radio auxquelles ils sont assujettis et je me demande ce que l'article 14(2) du Règlement vient ajouter à ce chapitre ? De la façon dont je comprends les choses, il me semble que l'article 14(2) devrait être supprimé.

3. Article 15, 15.1(2)c), 15.2(2)c) et 16

Aux termes de l'article 4(1)a) de la Loi, il est interdit, sans une autorisation de communication et sans en respecter les conditions, d'installer, de faire fonctionner ou de posséder un appareil radio autre qu'un appareil exempté au titre d'un règlement pris en application de l'article 6(1)m) de la Loi. Ce dernier énonce que le gouverneur en conseil peut, par règlement, «soustraire - éventuellement aux conditions qu'il fixe - certains appareils radio ou catégories de ceux-ci à application du paragraphe 4(1)». L'article 15 du Règlement constitue une utilisation de ce pouvoir d'exemption. En voici le texte :

15. Tout appareil radio qui fait l'objet d'une norme figurant dans la *Liste des normes applicables au matériel radio exempté de licence*, avec ses modifications successives, publiée par le ministère de l'Industrie et qui satisfait à cette norme est soustrait à l'application du paragraphe 4(1) de la Loi en ce qui concerne la licence radio.

Cette disposition me semble constituer une délégation au ministre du pouvoir d'exemption du gouverneur en conseil. Le gouverneur en conseil peut

- 3 -

«soustraire», par règlement, certains appareils radio ou catégories de ceux-ci à l'application de l'article 4(1) de la Loi. Si, au moment où le gouverneur en conseil prend une disposition comme l'article 15 du Règlement, le ministre n'a fixé aucune norme, il en résulte qu'aucun appareil radio n'est soustrait. On ne peut donc dire que le gouverneur en conseil a exercé son pouvoir réglementaire de soustraire certains appareils. Des appareils pourront être soustraits si et seulement si le ministre fixe une norme à cette fin. Selon l'article 15, c'est le ministre qui décidera si un appareil ou une catégorie d'appareils peut être exempté. Pour ce faire, il rédigera une norme concernant l'appareil ou la catégorie en question et inscrira cette norme sur la Liste. Le gouverneur en conseil n'a pas soustrait par règlement certains appareils radio ou catégories ceux-ci à l'application de l'article 4(1) de la Loi, il a indiqué comment le ministre devait s'y prendre pour accorder ces exemptions. Cela me semble aller au delà de l'intention du Parlement.

Il pourrait en être ainsi même si la Liste dont il est question à l'article 15 existait au moment de l'adoption du DORS/96-484. En prenant pour acquis, aux fins de la discussion, que cette Liste existait à ce moment, on pourrait dire que le gouverneur en conseil accorde en fait une exemption aux appareils ou catégories d'appareils à l'égard desquels une norme était inscrite sur la Liste. Cependant, la correspondance échangée relativement au DORS/93-267 a permis d'établir que le ministère considère que le ministre peut ajouter de nouvelles normes à une telle liste après l'adoption du Règlement. Tous les nouveaux appareils qui bénéficieront d'une exemption parce qu'une norme aura été ajoutée à la Liste après l'adoption du Règlement auront en fin de compte été exemptés par décision du ministre. Cela me semble aussi dépasser l'intention exprimée par le Parlement.

On peut faire les mêmes remarques à l'égard des articles 15.1(2)c), 15.2(2)c) et 16 du Règlement.

4. Article 17

Pour les raisons mentionnées au point 2, je pense que les mots «et utilisées en conformité avec les conditions énoncées dans ce certificat» devraient être supprimés de cette disposition.

5. Article 24(4)a)

Les deux versions de cette disposition ne me semblent pas être au même effet. Selon la version française, lorsque l'essai effectué conformément au paragraphe (3) démontre que le matériel n'est pas conforme aux normes applicables, le ministre communique les résultats «aux intéressés». Selon la version anglaise, il communique les résultats «to those persons who are likely to



- 4 -

be affected thereby». Je me demande pourquoi on a pas rendu le mot «intéressés» par «interested persons».

6. Articles 24(4)b), 24(5) et 29(2)

Toutes ces dispositions traitent des circonstances dans lesquelles le ministre peut annuler ou suspendre l'une des autorisations de radiocommunication visées à l'article 5 de la Loi. Par exemple, voici ce que prévoit l'article 24(5) du Règlement depuis sa modification par le DORS/98-437 :

(5) Si le fabricant ou l'importateur n'obtempère pas à la demande du ministre de faire l'essai du matériel de catégorie I ou de le mettre à la disposition du ministre pour la mise à l'essai, celui-ci suspend le CAT délivré à l'égard du matériel.

Aucune disposition de la Loi ne donne clairement au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements concernant la suspension ou l'annulation des autorisations de radiocommunication. Par ailleurs, l'article 5(2)b)(i) de la Loi prévoit ceci :

(2) Le ministre peut suspendre ou annuler toute autorisation de radio communication dans l'un ou l'autre des cas suivants :

b) lorsqu'il est convaincu, après avoir donné un avis écrit au titulaire et accordé la possibilité à celui-ci de lui présenter ses observations à cet égard :

(i) soit que le titulaire a enfreint la présente loi, ses règlements d'application ou les conditions de l'autorisation [ . . . ]

Le CAT dont il est question à l'article 24(5) du Règlement est une autorisation de radiocommunication visée par l'article 5(2) de la Loi. L'obligation de faire l'essai du matériel de catégorie I ou de le mettre à la disposition du ministre à sa demande est prévue à l'article 24(3) du Règlement, donc dans un règlement d'application de la Loi. Le fabricant ou l'importateur qui n'obtempère pas à l'ordre du ministre contrevient au Règlement. Dans ce cas, le ministre peut, en vertu de l'article 5(2)b)(i) de la Loi, suspendre ou annuler l'autorisation, après avoir donné un avis écrit au titulaire du CAT et accordé la possibilité à celui-ci de lui présenter ses observations à cet égard. Je me demande en vertu de quel pouvoir habilitant le gouverneur en conseil pourrait prendre une disposition comme l'article 24(5) du Règlement. Non seulement, comme je l'ai écrit auparavant, il n'y a aucune disposition habilitante claire à cet effet dans la Loi, mais le Règlement a pour résultat de modifier le pouvoir que la Loi accorde au

- 5 -

ministre. En effet, alors qu'en vertu de la Loi le ministre dispose d'un pouvoir discrétionnaire et qu'il peut de plus choisir de suspendre ou d'annuler le CAT, le Règlement oblige le ministre à exercer son pouvoir, pouvoir que le Règlement limite par ailleurs à celui de suspendre le CAT. Qui plus est, il semble que cette suspension puisse être décidée sans offrir les garanties prévues à l'article 5(2)b) de la Loi.

Je ne vois pas comment on peut justifier, sur le plan juridique, les articles 24(4)b), 24(5) et 29(2) du Règlement et vous serais reconnaissant de me faire part de votre avis sur la question.

7. Article 30

Aux termes de cet article, une personne ne peut faire fonctionner un appareil radio faisant l'objet d'une autorisation de radiocommunication «que si elle en respecte les conditions». Je me demande ce que cela ajoute à l'article 4(1) de la Loi où l'on «interdit, sans une autorisation de communication et sans en respecter les conditions, [...] de faire fonctionner [...] un appareil radio»? Je ne suis pas certain que l'article 30 soit juridiquement nécessaire et il me semble qu'il devrait être supprimé.

8. Article 32(1)

Cette disposition énonce entre autres qu'une personne ne peut faire fonctionner un appareil radio que pour émettre un signal ne contenant pas de radiocommunications «blasphématoires ou obscènes». Compte tenu de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, notamment dans l'affaire *R. c. Butler*, [1992] 1 R.C.S. 452, on peut douter de la compatibilité de l'article 32(1) du Règlement avec l'article 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui protège la «liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens d'expression». Je vous serais reconnaissant de me faire part de l'opinion de votre ministère sur la question.

9. Article 49, version anglaise

Il me semble qu'il faudrait parler de la personne «who operates a radio apparatus that is licenced». Cette remarque vaut toujours, même si l'article 49 a été remplacé lors de l'adoption du DORS/2000-78.

10. Article 50(2)

La remarque faite au point 5 en ce qui concerne l'utilisation comme équivalents des mots «persons who are likely to be affected» et «intéressés» vaut aussi pour la disposition mentionnée ci-dessus.

- 6 -

11. Article 53(2)

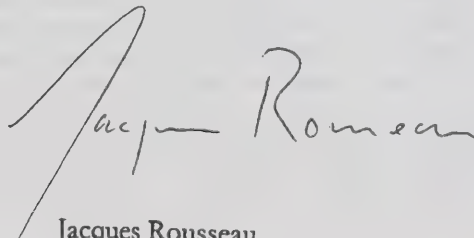
L'article 52(1) du Règlement énonce que lorsque le ministre décide, en tenant compte des facteurs mentionnés à l'article 52(2), que du matériel cause ou subit du brouillage autre que du brouillage préjudiciable ou l'effet non désiré d'une énergie électromagnétique, il ordonne aux personnes qui possèdent ou contrôlent ce matériel d'en cesser ou d'en modifier l'utilisation jusqu'à ce que celui-ci puisse fonctionner sans causer ce brouillage ou cet effet ou sans en être contrarié. Pour ce qui est de l'article 53(2), il décrète qu'il est interdit de faire fonctionner un appareil radio contrairement à l'ordre donné en vertu [de l'article] 52(1)».

Une chose me préoccupe à propos de l'article 53(2). Compte tenu de la définition donnée au mot «matériel» à l'article 2 du Règlement, le ministre peut rendre un ordre applicable non seulement à un appareil radio, mais aussi à du matériel brouilleur ou du matériel radio sensible. Dans ce cas, pourquoi l'interdiction de l'article 53(2) ne s'applique-t-elle qu'à un appareil radio?

12. Article 55, définition de «zone d'encombrement moyen»

Au moment de la publication du Règlement dans la Gazette du Canada Partie II, le passage souligné de cette définition n'a pas été reproduit : «À l'égard d'une zone régionale mentionnée à la colonne I de l'annexe V, étendue délimitée par les coordonnées géographiques indiquées aux colonnes II à XI, à l'exclusion de toute partie comprise dans une zone d'encombrement intense. (medium congestion zone). Il me semble qu'un erratum devrait être publié dans la Gazette du Canada Partie II.

J'attends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.



Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

/mn

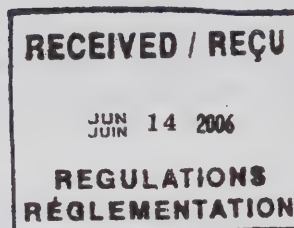




Industry Canada Industrie Canada

JUN 07 2006

Monsieur Jacques Rousseau  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent d'examen  
de la réglementation  
a/s du Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4



Monsieur Rousseau,

Je vous remercie de votre lettre du 8 août 2005 adressée à M<sup>me</sup> Carla Pagliarello, dans laquelle vous demandez des éclaircissements au sujet de diverses dispositions du *Règlement sur la radiocommunication*. Au nom d'Industrie Canada, je vous prie d'excuser le délai encouru à vous répondre.

Les préoccupations que vous soulevez dans votre lettre sont des questions de fond et elles ont dû faire l'objet d'un examen attentif. Je joins à la présente une réponse détaillée à vos affirmations selon lesquelles certaines dispositions du *Règlement* seraient ultra vires, inutiles, incohérentes sur le plan de la langue, soulèveraient des problèmes en ce qui a trait à la *Charte des droits et libertés*, auraient été publiées avec des erreurs ou comporteraient des points qui nécessiteraient des éclaircissements. Par souci de commodité, les réponses sont regroupées en fonction du type de préoccupations que vous avez soulevées.

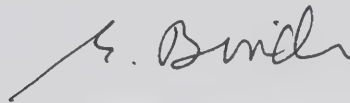
En bref, des représentants d'Industrie Canada ont étudié les préoccupations que vous avez soulevées, dans le contexte de l'évolution du *Règlement* sur les plans législatifs et les projets de réglementation. Par suite de cette analyse, les représentants du Ministère ont conclu que le *Règlement* ainsi que les politiques et procédures connexes mettent en application le régime législatif approuvé par le Parlement dans la *Loi sur la radiocommunication* d'une manière responsable et efficace qui est conforme aux critères utilisés par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (CMPE), ainsi qu'au principe de la primauté du droit.

...2

- 2 -

Je vous remercie de votre patience et d'avoir donné l'occasion au Ministère de répondre à ces préoccupations avant que le *Règlement* soit soumis à l'examen du CMPEP. Si vous avez d'autres questions, je vous fournirai avec plaisir les renseignements supplémentaires dont vous pourriez avoir besoin.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Michael Binder  
Sous-ministre adjoint  
Spectre, technologies de  
l'information et télécommunications

Pièce jointe

## Annexe

### A. Délégation de pouvoir (recours à des listes et à un régime de normes applicables)

Alinéas 15.1(2)c, 15.2(2)c et 16 du Règlement sur la radiocommunication  
(Point 3 de la lettre)

#### Question

Vous soulignez que le paragraphe 4(1) de la *Loi sur la radiocommunication* (la *Loi*) interdit de faire fonctionner et d'utiliser un appareil radio sans une autorisation de radiocommunication, mais prévoit une exception à l'égard d'un appareil exempté au titre d'un règlement pris en application de l'alinéa 6(1)m) de la *Loi*. Les dispositions du *Règlement sur la radiocommunication* (le *Règlement*) énumérées en titre créent de telles exemptions. L'effet d'une exemption est de permettre l'opération de certains dispositifs au Canada sans licence dès lors que les normes applicables sont établies et exposées dans une liste publiée en application du *Règlement*.

Vous vous demandez s'il est possible que cette délégation au ministre du pouvoir d'exemption dévolu au gouverneur en conseil outrepassse la délégation envisagée par le législateur. Vous semblez indiquer que ce pourrait être le cas, que la liste ait déjà existé au moment de l'entrée en vigueur du *Règlement* ou que des éléments y aient été ajoutés après son entrée en vigueur.

#### Commentaires

Le gouverneur en conseil a valablement exercé son pouvoir d'exemption en édictant l'article 15, les alinéas 15.1(2)c) et 15.2(2)c) et l'article 16 du *Règlement*, puisque ces dispositions créent une catégorie d'appareils radio exemptés de l'application du paragraphe 4(1) de la *Loi*. En substance, le gouverneur en conseil a choisi d'établir l'exemption en l'incorporant par renvoi. Industrie Canada estime que les incorporations par renvoi dont il est question sont conformes à la loi et constituent la meilleure formule réglementaire dans un domaine de réglementation particulièrement actif.

À notre avis, l'incorporation par renvoi ne correspond pas à une délégation au ministre par le gouverneur en conseil du pouvoir de soustraire un appareil radio de l'application du paragraphe 4(1) de la *Loi*. Bien que la modification des normes influe nécessairement sur les critères régissant l'exemption d'un appareil radio, le pouvoir d'exemption demeure la prérogative du gouverneur en conseil.

Il convient de noter qu'à part le pouvoir réglementaire du gouverneur en conseil



prévu à l'alinéa 6(1)m) de la Loi, l'adoption d'une liste énonçant les normes applicables au regard de modèles de matériel qui répondent à ces normes trouve appui à l'alinéa 6(1)a) de la Loi. En outre, la liste constitue une « classification » ou catégorisation que le gouverneur en conseil peut approuver avec ses modifications successives, conformément au pouvoir d'incorporer par renvoi qui lui est conféré au paragraphe 6(2) de la Loi.

Compte tenu du pouvoir explicite d'incorporation par renvoi accordé par le législateur au gouverneur en conseil, Industrie Canada est d'avis que toute norme ou exemption existante au moment de l'entrée en vigueur du Règlement a été automatiquement sanctionnée. Nous remarquons de plus que la loi reconnaît la validité d'incorporations par renvoi « futures » ou « dynamiques ». Divers tribunaux ont jugé que les organismes qui établissent des listes et des normes peuvent modifier celles-ci périodiquement sans exercer de ce fait une sous-délégation irrégulière d'un pouvoir législatif. (Voir par exemple: *Calder c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* [1980] 1 C.F. 842, CAF; *Kingston c. Ontario Racing Commission* [1965] 2 O.R. 10, HC.)

Dans tous les cas d'exceptions au paragraphe 4(1) de la Loi fondées sur les dispositions précitées du Règlement, les normes applicables sont fixées avec soin et publiées par le ministre conformément à l'alinéa 5(1)d) de la Loi. Les utilisateurs, concepteurs, fabricants, importateurs et détaillants de matériel de radiocommunication peuvent facilement consulter la liste pour s'assurer que leur matériel respecte les normes applicables et déterminer les décisions importantes qui s'imposent au regard du matériel à venir.

Nous croyons de plus que le législateur a donné au gouverneur en conseil le pouvoir d'effectuer des incorporations par renvoi dans le Règlement et confié au ministre le pouvoir complémentaire de fixer des normes en raison du dynamisme qui caractérise le domaine de la radiocommunication.

Le pouvoir du ministre de fixer des normes obéit à un certain nombre de facteurs, notamment les obligations internationales aux termes de l'UIT et de l'OMC, la nécessité de réaliser la coordination de fréquences avec nos voisins, la demande des consommateurs pour de nouveaux produits, le rythme des progrès technologiques, les essais sonores et l'existence de formalités particulières. Pour assurer une réglementation efficace, il est de toute première importance de maintenir des normes aussi actualisées que possible, et c'est la raison pour laquelle le gouverneur en conseil s'est vu conférer le pouvoir de mettre en place un régime réglementaire qui permette l'évolution des critères d'exemption parallèlement aux normes fixées par le ministre en application de l'alinéa 5(1)d) de la Loi.

Le Règlement existe depuis dix ans et il n'a fait l'objet d'aucune contestation. Si

le ministre n'était pas en mesure d'assurer rapidement et efficacement l'établissement des normes, le Canada n'aurait pu suivre le pas des progrès technologiques et aurait été incapable de respecter ses engagements internationaux. Le contexte actuel et les perspectives d'avenir indiquent une accélération croissante des changements. Aussi la procédure établie, qui fonctionne bien depuis dix ans, est-elle essentielle aujourd'hui plus que jamais.

**B. Interdictions promulguées dans le Règlement qui sont peut-être déjà prévues au paragraphe 4(1) de la Loi : le paragraphe 14(2), l'article 17 et l'article 30 (points 2, 4 et 7 de la lettre)**

**Question**

Vous vous demandez s'il était nécessaire d'édicter les dispositions réglementaires énumérées ci-dessus, dont chacune traite d'un point précis, étant donné la teneur du paragraphe 4(1) de la Loi, selon lequel il est interdit, « sans une autorisation de radiocommunication et sans en respecter les conditions », de faire fonctionner ou de posséder un appareil radio autre qu'un appareil radio décrit dans cette disposition.

Puisque la Loi oblige quiconque à se conformer aux conditions relatives aux autorisations de radiocommunication, vous demandez si les dispositions réglementaire mentionnées en titre ajoutent au paragraphe 4(1) de la Loi.

**Commentaires d'ordre général**

Industrie Canada est convaincue que chacune de ces dispositions énonce une règle légitime et est nécessaire au régime réglementaire d'ensemble.

Soulignons en premier lieu que chacune des trois dispositions est le fruit de l'exercice licite du pouvoir du gouverneur en conseil d'assortir les autorisations de radiocommunication de conditions, de préciser les conditions et les restrictions applicables aux services radio et de déterminer la manière dont s'effectue la radiocommunication, conformément aux alinéas 6(1)e), f) et p) de la Loi.

Dans le passé, sous le régime de la *Loi sur la radio*, on a contesté le fait qu'Industrie Canada avait adopté l'approche contraire, à savoir qu'elle s'en remettait à l'utilisation étendue des pouvoirs du ministre au regard d'interdictions clés pour trancher les demandes d'autorisation au cas par cas. En conséquence, avec l'entrée en vigueur du présent Règlement, Industrie Canada a opté pour une approche prudente et institué des dispositions réglementaires comme celles mentionnées ci-dessus, qui découlent du pouvoir du gouverneur en conseil

d'édicter des règlements en ce qui a trait aux conditions régissant les autorisations de radiocommunication à diverses fins. Par exemple :

- les articles 4 à 8 du Règlement énoncent des restrictions applicables au titulaire d'une licence radio et des restrictions concernant divers services, comme le service aéronautique;
- l'article 14 établit des restrictions visant à assurer un régime plus efficace d'attribution des licences radio et à circonscrire la responsabilité;
- l'article 17 prévoit des mesures visant à assurer la sécurité et à améliorer le respect des conditions;
- l'article 30 a pour but de rendre obligatoires les conditions imposées par le ministre au titulaire particulier d'une licence radio, d'une licence de spectre, d'un certificat de radiodiffusion ou d'un certificat d'opérateur radio, et d'améliorer le respect des conditions.

Voici maintenant nos commentaires quant à chacune des dispositions en cause :

#### **Paragraphe 14(2)**

Certains services ne peuvent être offerts de manière efficace que par l'intermédiaire du titulaire d'une licence qui, à son tour, fournit à plusieurs usagers un bail relatif aux appareils radio ou un abonnement à ses services. Le titulaire de la licence est alors tenu de conclure avec ses abonnés ou preneurs à bail une entente qui décrit les conditions auxquelles ils sont assujettis.

Le ministère a besoin de cette disposition pour pouvoir prendre des mesures correctives, le cas échéant, directement envers l'abonné ou le preneur à bail qui ne se conforme pas aux conditions de la licence auxquelles il est assujéti. En l'absence d'une telle disposition, le paragraphe 4(1) de la Loi n'aurait d'effet qu'à l'égard du titulaire de la licence, non des preneurs à bail ni des abonnés. Le fait qu'un problème survienne avec un abonné ne devrait pas pouvoir entraîner la révocation de la licence elle-même, privant de ce fait du service des centaines, voire des milliers d'abonnés ou de preneurs à bail qui respectent les conditions de l'entente.

Par conséquent, nous croyons que le paragraphe 14(2) est indispensable au régime d'autorisation de radiocommunication dans son ensemble, car il permet une gestion du spectre exhaustive et flexible dans les situations où l'on peut éviter de devoir délivrer des licences individuelles aux abonnés et preneurs à bail.

#### **Article 17**



Les gammes de fréquences radio précisées à l'article 17 sont attribuées exclusivement aux services de communication aéronautique et de radionavigation des aéronefs. Elles servent aux manoeuvres d'atterrissage et de décollage des aéronefs, aux communications en route et aux opérations de guidage. Ces bandes de fréquence radio sont aussi utilisées par les entreprises de radiodiffusion offrant la télévision par câble, pour la distribution de leurs signaux d'abonnement au moyen des lignes de câble et autres dispositifs. L'article 17 est destiné à prévenir tout brouillage nuisible aux communications aéronautiques et aux services de radionavigation des aéronefs susceptible d'être occasionné par des fuites d'énergie de fréquences radio causées par les lignes de distribution par câble et par d'autres dispositifs. Cette disposition oblige l'opérateur d'une entreprise de radiodiffusion à obtenir l'autorisation du ministère avant de pouvoir utiliser les fréquences qui y sont décrites, afin de minimiser tout risque de danger pour les services aéronautiques et la radionavigation des aéronefs. Chaque demande qui respecte les exigences techniques et les besoins opérationnels établis par le ministère pour cette entreprise est approuvée.

L'article 17 fournit aussi un mécanisme d'application prépondérant qui permet de prendre des mesures coercitives plus accessibles et plus rapides que la suspension ou la révocation du certificat, ces dernières risquant par ailleurs de perturber le service de télévision.

Là encore, Industrie Canada estime que cette disposition est nécessaire. Elle complète le paragraphe 4(1) de la Loi en assurant un équilibre flexible entre un souci de sécurité important et la continuité du service.

### **Article 30**

Cette disposition fait partie intégrante du régime mis en place pour assurer le caractère obligatoire des conditions dont le ministre, conformément à l'alinéa 5(1)a) de la Loi, assortit les services offerts par chaque titulaire d'une autorisation de radiocommunication (par exemple une licence radio, une licence de spectre ou un certificat d'opérateur radio). Elle fait aussi partie intégrante du régime qui vise à garantir le caractère exécutoire des conditions auxquelles le gouverneur en conseil, aux termes de l'alinéa 6(1)e) de la Loi, assujettit les services offerts par le titulaire d'une autorisation de radiocommunication.

Certaines conditions importantes attachées aux autorisations ont trait à des exigences qui débordent le cadre strict de l'installation, du fonctionnement ou de l'utilisation des appareils. Ainsi, certaines conditions consistent en une participation à la recherche et au développement ou prescrivent que la population locale soit consultée quant à l'érection d'une construction imposante. Le paragraphe 4(1) de la Loi édicte l'interdiction relative à l'installation, au fonctionnement ou à la possession d'un appareil radio, mais il ne prévoit aucun moyen de réglementer les autres conditions qui s'appliquent aux services fournis

en vertu d'une autorisation de radiocommunication.

**C. Exercice de pouvoir exceptionnel** (suspension et révocation d'une autorisation de radiocommunication)

**Alinéa 24(4)b), paragraphe 24(5), paragraphe 29(2)** (Point 6 de la lettre)

**Question**

L'alinéa 24(4)b) et le paragraphe 24(5) traitent de la suspension des certificats d'approbation technique (CAT) relatifs au matériel, alors que le paragraphe 29(2) porte sur la suspension temporaire d'une catégorie spéciale de certificat d'opérateur radio.

Selon la prémisse formulée au point 6 de votre lettre, aucune disposition de la Loi ne donne clairement autorité au gouverneur en conseil de prendre un règlement concernant la suspension ou la révocation d'une autorisation de radiocommunication. Vous vous demandez en conséquence quelle autorité habilitante permet au gouverneur en conseil d'édicter la mesure exposée au paragraphe 24(5) du Règlement. Vous craignez également que la décision de suspendre un certificat puisse être prise sans que les garanties procédurales prévues à l'alinéa 5(2)b) de la Loi aient été respectées.

Vous aimeriez donc que nous vous fassions part de nos réflexions juridiques quant à ces dispositions.

**Commentaires d'ordre général sur les dispositions relatives aux CAT**

Vous avez raison de dire qu'aucun pouvoir explicite n'habilite le gouverneur en conseil à prendre un règlement concernant précisément la suspension ou la révocation d'une autorisation de radiocommunication.

Cependant, l'alinéa 6(1)h) de la Loi permet expressément au gouverneur en conseil de réglementer l'inspection, l'essai et l'approbation des appareils radio en ce qui concerne les CAT, ce que le gouverneur en conseil a fait en édictant l'alinéa 24(4)b) et le paragraphe 24(5) du Règlement, qui traitent du régime d'inspection, d'essai et d'approbation applicable aux CAT. L'objet de ces dispositions est d'informer le fabricant ou l'importateur comment le régime général applicable aux CAT, établi dans la partie III du Règlement, sera mis en oeuvre pour ce qui est du matériel de catégorie I.

Le matériel de catégorie I est assujéti au niveau le plus sévère de conformité aux normes et aux critères de certification les plus exigeants en raison des effets considérables qu'il peut avoir sur le spectre. À ce titre, les fabricants et les

importateurs doivent veiller à ce que le matériel de catégorie I soit conforme aux normes applicables et mettre le matériel à la disposition du ministre pour que celui-ci puisse en faire l'essai en application de l'alinéa 6(1)*h* de la Loi.

Dans tous les cas où le ministre exige la mise à l'essai de matériel et que ce matériel n'est pas mis à la disposition du ministre en vue de la mise à l'essai, le libellé impératif du paragraphe 24(5) du Règlement prescrit la suspension du CAT jusqu'à ce que le fabricant ou l'importateur remédie au défaut. En d'autres termes, tant que la question de la conformité aux normes n'est pas réglée, aucun nouvel exemplaire de ce matériel ne devrait être importé au titre du CAT en cause. Le fait de prescrire la mise à l'essai de matériel ou d'expliquer pourquoi le matériel visé n'est pas mis à la disposition du ministre pour la mise à l'essai n'empêche pas de donner l'occasion au titulaire du CAT de présenter quelques observations concernant le processus applicable aux CAT. Il ne s'agit pas d'une révocation. Le simple fait de mettre le modèle de matériel à la disposition du ministère peut suffire à remédier au « manquement » et permettre l'annulation de la suspension.

L'alinéa 24(4)*b*) informe la personne assujettie au règlement que le CAT sera annulé s'il appert de l'essai que le matériel de catégorie I n'est pas conforme aux normes applicables. En un mot, un essai scientifique aura démontré que le matériel en cause ne répond pas aux normes et qu'il ne devrait pas être utilisé au Canada.

#### **Commentaires relatifs au paragraphe 29(2)**

Les alinéas 6(1)*c*) et *e*) de la Loi reconnaissent au gouverneur en conseil le pouvoir de définir les qualités requises pour l'obtention d'une autorisation de radiocommunication et celui de fixer les conditions auxquelles des services peuvent être fournis par le titulaire de l'autorisation.

Le paragraphe 29(2) du Règlement vise seulement les titulaires de certificats aux termes de l'alinéa 26(1)*a*), c'est-à-dire les certificats restreints d'opérateur radio avec une compétence aéronautique, terrestre ou maritime. Par définition, le titulaire de ce type particulier d'autorisation est un opérateur radio professionnel; de son travail dépendent la vie et la sécurité d'autrui. Le paragraphe 29(2) est une disposition de sauvegarde, puisque certaines situations peuvent rendre le titulaire de ce certificat inapte à exercer ses fonctions, qui sont d'une importance critique; dans une telle éventualité, la santé et la sécurité des personnes qui s'en remettent aux services radio de ce titulaire seraient menacées.

Le paragraphe 29(2) joue de prudence et prescrit la suspension de l'autorisation, le cas échéant, mais il n'en prévoit pas la révocation. Il met plutôt en place un mécanisme de rechange suivant lequel l'opérateur peut présenter une attestation



médicale subséquente qui pourrait permettre d'annuler la suspension.

#### **Commentaires se rapportant aux deux dispositions**

En plus des dispositions déjà soulignées, l'alinéa 6(1)*r* de la Loi, qui permet au gouverneur en conseil de prendre par règlement « toute autre mesure d'application de la présente loi », constitue un fondement supplémentaire à son pouvoir de prévoir des méthodes pour assurer le respect de composantes essentielles d'un règlement valide. L'objectif de ces dispositions est de faire en sorte de ne pas entraver le pouvoir discrétionnaire du ministre de suspendre ou de révoquer une autorisation et de ne pas non plus alourdir les garanties énoncées à l'alinéa 5(2)*b* de la Loi.

Toutefois, Industrie Canada est d'avis que le paragraphe 5(2) de la Loi dans son ensemble ne constitue pas une disposition impérative à l'égard de tous les cas de révocation et de suspension. Elle croit aussi qu'aucune des situations prévues au paragraphe 5(2) ne correspond aux situations décrites ci-dessus.

Ainsi, l'alinéa 5(2)*c* permet la révocation immédiate d'une autorisation au motif que les droits n'ont pas été versés. Il s'agit d'une conséquence logique à un manquement évident au Règlement : des droits échus n'ont pas été payés.

Dans les situations prévues à l'alinéa 5(2)*b*, le ministre doit vérifier si « le titulaire a enfreint la présente loi, ses règlements d'application ou les conditions de l'autorisation » ou si l'autorisation a été obtenue sous de fausses représentations. Les dispositions relatives aux CAT ne s'appliquent à aucune de ces situations; elles traitent de normes applicables à du matériel. Les CAT concernent une pièce de matériel et non un « titulaire ». Les dispositions relatives aux CAT n'envisagent pas non plus de fausses représentations; si un essai en laboratoire démontre que le matériel n'est pas conforme aux normes fixées, ce matériel ne devrait pas être utilisé au Canada. Si le matériel n'est pas mis à la disposition du ministre pour la mise à l'essai et qu'il n'est pas possible de vérifier si le matériel est conforme aux normes, le CAT est suspendu.

De même, dans le cas d'une suspension fondée sur le paragraphe 29(2) du Règlement, l'enquête n'a pas pour but d'établir si un opérateur a fait un geste qui enfreint la Loi ou le Règlement ni s'il a fait une fausse représentation. L'enquête vise plutôt à vérifier l'aptitude actuelle de l'opérateur à exercer avec les qualités requises les fonctions importantes et exigeantes de son poste. Puisqu'aucune des dispositions du paragraphe 5(2) de la Loi ne s'applique à cette situation précise, le gouverneur en conseil a mis au point un autre mécanisme pour faire face à un risque qui peut être très sérieux, tout en tenant compte des droits de l'opérateur. Le paragraphe 29(2) s'appuie sur la prémisse que les décideurs les plus raisonnables de l'administration jugeraient qu'un médecin qualifié est en mesure

de fournir une appréciation satisfaisante quant à l'aptitude de l'opérateur à exercer ses fonctions. En cas d'incapacité, la suspension est obligatoire, mais cette mesure ne demeure en vigueur que jusqu'à ce que l'opérateur établisse le contraire.

En conséquence, Industrie Canada conclurait que chacune des dispositions du Règlement examinées ci-dessus se rattache à un pouvoir réglementaire. Nous ajouterions que l'alinéa 5(2)b) ne s'applique pas dans tous les cas; le gouverneur en conseil a plutôt choisi de résoudre les questions relatives aux normes du matériel et à l'aptitude des opérateurs en traçant pour le ministre les grandes lignes de la procédure applicable à chaque situation particulière.

#### **D. Questions relatives à la Charte**

##### **Paragraphe 32(1)** (Point 8 de la lettre)

##### **Question**

Le paragraphe 32(1) du Règlement dispose qu'une personne ne peut faire fonctionner un appareil radio que pour émettre un signal non superflu ou un signal ne contenant pas de communications blasphématoires ou obscènes. Vous avez sollicité nos commentaires sur cette disposition, compte tenu de l'arrêt de la Cour suprême du Canada *R. c. Butler*, [1992] 1 R.C.S. 452 et au regard de l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

##### **Commentaires**

Cette disposition est compatible avec d'autres interdictions qui visent à atteindre un équilibre entre la liberté d'expression et la faculté de profiter d'un privilège ou d'une ressource publique. À ce jour, aucun opérateur ne l'a contestée. Le cas échéant, Industrie Canada est confiante qu'un tribunal jugerait que cette disposition constitue un empiétement raisonnable à un droit garanti par la Charte.

Il est utile de souligner que le paragraphe 32(1) s'applique à l'utilisation du spectre à titre de ressource publique. Lorsque des usagers utilisent les voies de fréquence dans le cadre d'une discussion ouverte, ils ne peuvent raisonnablement s'attendre à ce que la communication soit privée. Il y a lieu de penser que la restriction relative aux communications blasphématoires ou obscènes est conforme aux normes de la collectivité dans le cadre d'une communication dans un lieu public.

Le paragraphe 32(1) interdit aussi les communications superflues – du fait, là encore, que l'utilisation de matériel radio dans le spectre est un privilège assujéti à des restrictions. Le paragraphe 32(2) précise que le paragraphe 32(1) ne s'applique pas aux personnes qui font fonctionner un appareil radio faisant partie d'une entreprise de radiodiffusion. Le contenu de la radiodiffusion, en effet, est régi par la *Loi sur la radiodiffusion* et surveillée par le CRTC. L'alinéa 3c) du *Règlement de 1986 sur la radio*, pris sous le régime de la *Loi sur la radiodiffusion*, interdit au titulaire d'une licence de diffuser « tout langage obscène ou blasphématoire ». L'article 3 contient toute une série d'interdictions, et sa validité a été confirmée dans de nombreuses procédures judiciaires.

Tout récemment, la Cour d'appel fédérale s'est penchée sur la question des restrictions à la liberté d'expression des diffuseurs radio et sur la validité constitutionnelle de l'article 3 du *Règlement de 1986 sur la radio* dans l'arrêt *Genex Communications Inc. c. Canada (Procureur général)*, [2005] CAF 283. La Cour a maintenu l'interdiction relative au discours du titulaire d'une licence. La Cour a prêté attention au fait que cette affaire (comme la disposition mentionnée en titre) concernait l'exercice d'un privilège. Elle a exposé :

*Or, l'obtention et l'exercice d'un privilège sont généralement assortis de conditions que le titulaire s'engage à respecter sous peine de sanctions, dont celle d'un non-renouvellement et de la perte du privilège. En d'autres termes, l'appelante non seulement n'a pas de droit à une licence de radiodiffusion, elle n'a aussi pas de droit acquis au privilège à terme qui lui fut octroyé [...]*

Soulignons aussi que la Cour suprême du Canada a récemment examiné l'arrêt *Butler*, relatif à une affaire de règlement municipal contre la pollution par le bruit sur les trottoirs (*Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, [2005] CSC 62). La Cour a analysé le règlement contesté et a conclu que l'objectif de réduire la pollution de l'environnement par le bruit est urgent et réel et que la mesure contestée satisfait au critère de la proportionnalité. Ce principe est semblable à celui qui préside à la réglementation des communications superflues ou obscènes dans le spectre. Par exemple, le paragraphe 32(1) pourrait s'appliquer aux appareils radio ne nécessitant pas de licence dans la catégorie des services radios, où les particuliers se servent de talkies-walkies partageant un certain nombre de voies de fréquence dans la bande de 400 MHz. Dans une telle situation, une personne utilisant cette fréquence serait exposée aux communications superflues ou obscènes et serait privée de la possibilité de se servir et de profiter elle-même du spectre, tout comme une personne vivant ou se promenant à proximité d'une source de pollution par le bruit serait incapable de profiter pleinement d'un lieu public ou d'un trottoir.



## E. Précisions

### Article 5 (Premier point de la lettre)

#### Question

Vous vous demandez si la notion de « distinction injuste » énoncée à l'article 5 du Règlement a une signification juridique précise connue des fournisseurs de services radio visés par cette disposition, et vous vous interrogez sur la distinction entre cette notion et celle d'« acte discriminatoire » définie à l'article 5 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

#### Commentaires

Dans le cas présent, la notion de « distinction injuste » est différente de celle examinée dans les affaires relatives aux droits de la personne; elle concerne plutôt les règles qui régissent la concurrence et les questions économiques dans le domaine des entreprises de télécommunication.

La notion de « distinction injuste » doit être interprétée à la lumière de l'ancienne réglementation relative à la fourniture de services, que les fournisseurs de services de télécommunication connaissent bien, et de la notion d'entreprise de télécommunication. Par exemple, autrefois, l'article 30 du *Règlement général sur la radio, Partie II* était rédigé comme suit :

« 30. (1) Le titulaire de licence de toute station autorisée à acheminer des messages commerciaux ou à assurer d'autres services destinés au public ne pourra recevoir, imposer ni percevoir de taxes, droits ou autre rémunération avant

a) le dépôt au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunication [sic] canadiennes d'un tarif de taxes, droits ou autre rémunération, applicable à l'acheminement des messages commerciaux destinés au public; et

b) l'approbation par le Ministre d'un tarif de taxes, droits ou autre rémunération, applicable à tout service destiné au public autre que l'acheminement des messages commerciaux.

(2) Le service, les taxes et les mesures de protection concernant l'acheminement de la correspondance publique seront les mêmes pour tous les usagers privés dans chaque catégorie de correspondance, sans priorités ni privilèges.

(3) Sauf autorisation contraire, les stations qui acheminent de la

correspondance publique transmettront les messages dans l'ordre de leur réception. »

Aujourd'hui, on trouve encore le terme « unjust discrimination », rendu en français par « discrimination injuste », au paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications*, qui prescrit : « Il est interdit à l'entreprise canadienne, en ce qui concerne soit la fourniture de services de télécommunication, soit l'imposition ou la perception des tarifs y afférents, d'établir une discrimination injuste, ou d'accorder – y compris envers elle-même – une préférence indue ou déraisonnable, ou encore de faire subir un désavantage de même nature. »

L'expression est aussi employée dans un contexte semblable à l'article 67 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, qui interdit « de faire, à l'égard d'une personne ou d'une localité, des distinctions injustes quant aux droits, au service ou aux aménagements ».

Compte tenu de l'historique de la Loi et du Règlement ainsi que de l'expérience des titulaires de licence, nous sommes confiants que ces derniers interpréteraient la notion de « distinction injuste » conformément à l'analyse qui précède.

#### **Article 49 (version anglaise) (Point 9 de la lettre)**

##### **Question**

La version anglaise actuelle prévoit : « A person who operates radio apparatus in the radio amateur service shall do so without demanding or accepting remuneration [...] ». La version française correspondante est la suivante : « La personne qui fait fonctionner un appareil radio du service de radioamateur ne peut exiger ni accepter quelque rétribution que ce soit [...] ». Vous demandez si la disposition ne devrait pas plutôt faire référence à une personne « who operates a radio apparatus that is licensed » (qui fait fonctionner un appareil radio sous licence). Vous faites remarquer que l'article 49 a été remplacé lorsque DORS/2000-78 est entré en vigueur.

##### **Commentaires**

Dans ce cas, ni l'appareil ni la personne ne doit obtenir de licence. L'article 15.3 du Règlement sur la radiocommunication (qui a été ajouté par DORS/2000-78) dispose que l'appareil du service de radio amateur est soustrait à l'obligation d'obtenir une licence. C'est pourquoi les mots « that was licensed » ont été retranchés de la disposition. Les opérateurs de radioamateurs au Canada doivent être titulaires d'autorisations appelées « certificats » dans le Règlement (voir l'article 42 du Règlement).

**Paragraphe 53(2)**

(Point 11 de la lettre)

**Question**

Suivant le paragraphe 52(1) du Règlement, lorsque le ministre conclut à l'existence de brouillage, il ordonne aux personnes qui possèdent ou contrôlent le matériel d'en cesser ou d'en modifier l'utilisation jusqu'à ce que celui-ci puisse fonctionner sans causer ce brouillage ou cet effet ou sans en être contrarié. Le paragraphe 53(2) dispose : « Il est interdit de faire fonctionner un appareil radio contrairement à l'ordre donné en vertu du paragraphe 52(1). »

Vous souhaitez savoir pourquoi l'interdiction édictée au paragraphe 53(2) ne vise que les appareils radio et non le matériel radiosensible.

**Commentaires**

L'article 52 permet au ministre de statuer sur des situations qui occasionnent des effets non désirés à du matériel. Comme vous le soulignez, « matériel » pourrait comprendre des appareils radio ou du matériel radiosensible. Il existe une différence essentielle entre les deux. La Loi contient les définitions suivantes :

« appareil radio » Dispositif ou assemblage de dispositifs destiné ou pouvant servir à la radiocommunication.

« matériel radiosensible » Dispositif, appareillage ou matériel — autre qu'un appareil radio — dont l'utilisation ou le fonctionnement est contrarié par des émissions de radiocommunication ou peut l'être.

La principale différence consiste en ce que le matériel radiosensible ne peut être contrarié que par une autre unité de matériel (généralement par un appareil radio). Autrement dit, le matériel radiosensible ne transmet aucune information et ne peut être la cause d'effets non désirés. Un appareil électroménager qui fonctionnerait mal à la maison, par exemple, pourrait être une unité de matériel radiosensible. Le fait de « faire fonctionner » l'appareil (en le gardant branché) ne causera aucun effet au spectre ni n'influera sur une autre unité de matériel.

Cela dit, le ministre peut décider, en application de l'article 52, que les problèmes subis par le matériel radiosensible découle d'une fabrication de piètre qualité. À l'époque où l'on envisageait l'interdiction énoncée au paragraphe 53(2), cette mesure était limitée aux appareils radio, parce que le ministère voulait encourager les fabricants à améliorer la résistance des fréquences radio (le « bouclier » du matériel radiosensible) plutôt que d'en interdire l'utilisation. De plus, à cette époque, les normes internationales relatives au matériel radiosensible étaient encore en voie d'élaboration. En l'absence de normes techniques applicables au



matériel radiosensible, le ministère a choisi une approche réglementaire qui permet de fonder sur les caractéristiques techniques les décisions relatives aux plaintes concernant le brouillage attribuable à la résistance.

#### F. Erreurs de traduction

**Alinéa 24(4)a) et paragraphe 50(2)** (Points 5 et 10 de la lettre)

##### Question

La version française de chacune des deux dispositions prescrit que les résultats soient communiqués « aux intéressés », alors que selon la version anglaise, le ministre doit donner avis « to those persons who are likely to be affected thereby ». Vous demandez pourquoi le mot « intéressés » n'a pas été rendu par « interested persons » dans la version anglaise, puisqu'à votre avis, les termes employés pourraient ne pas avoir la même portée.

##### Commentaires

Vous avez raison de faire observer que l'on peut employer les mots « interested persons » pour rendre en anglais la notion de « aux intéressés ». Toutefois, « interested persons » n'est pas la seule expression équivalente, et nous croyons que l'effet de chacune des deux expressions est le même dans les deux contextes.

Durant la rédaction parallèle de la version française du *Règlement sur la radiocommunication*, le terme « aux intéressés » a été adopté pour englober toutes les personnes qui seront vraisemblablement touchées par la décision dans le contexte des dispositions en cause. Par conséquent, l'intention et l'application de la disposition sont les mêmes que dans la version anglaise. L'avis général est susceptible d'intéresser les fabricants, importateurs, distributeurs, annonceurs, vendeurs, installateurs et utilisateurs, dont les activités risquent d'être perturbées du fait que le matériel ne se conforme plus aux normes applicables pour ce qui est de l'alinéa 24(4)a); l'avis peut les intéresser parce qu'il les informe de ce qu'un modèle de matériel fait l'objet d'une décision concluant à l'existence de brouillage, dans la situation prévue au paragraphe 50(2).

Il va de soi qu'au moment de la rédaction, Industrie Canada s'est fiée à la compétence linguistique des rédacteurs. Je remarque que certaines lois rendent « aux intéressés » par « interested persons », comme on l'a suggéré, mais ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, les paragraphes 81(1) à (4) de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* visent les fabricants, importateurs et utilisateurs de certaines substances figurant ou non sur la « liste intérieure ». Le paragraphe 81(8) de cette loi prévoit que le ministre peut accorder une exemption quant à certaines exigences « [o]n the request of *any person to whom subsection (1), (2), (3), or (4) applies* [...] ». La version française correspondante est la suivante : « Sur demande des *intéressés*, le

ministre peut les exempter de l'obligation de fournir les renseignements visés aux paragraphes (1) à (4) [...] ».

**Erreur de publication concernant la définition « zone d'encombrement moyen », à l'article 55** (Point 12 de la lettre)

#### **Question**

Vous faites observer qu'au moment de la publication du Règlement dans la *Gazette du Canada, Partie II*, la portion soulignée de la définition n'a pas été incluse : « À l'égard d'une zone régionale mentionnée à la colonne I de l'annexe VI, étendue délimitée par les coordonnées géographiques indiquées aux colonnes II à XI, à l'exclusion de toute partie comprise dans une zone d'encombrement intense (medium congestion zone) ». Vous recommandez qu'un erratum soit publié.

#### **Commentaire**

Nous vous remercions d'avoir porté cette erreur à notre attention. Industrie Canada prendra les mesures nécessaires pour qu'elle soit corrigée.

**STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONS**

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

**JOINT CHAIRMEN**

**SENATOR J. TREVOR EYTON  
PAUL SZABO, M.P.**

**VICE-CHAIRMEN**

**KEN EPP, M.P.  
PAUL DEWAR, M.P.**



**CANADA**

**COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION**

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TÉL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

**CO-PRÉSIDENTS**

**SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
PAUL SZABO, DÉPUTÉ**

**VICE-PRÉSIDENTS**

**KEN EPP, DÉPUTÉ  
PAUL DEWAR, DÉPUTÉ**

Le 14 décembre 2006

Madame Dawn Lumley-Myllari  
Directrice intérimaire  
Services de breffage exécutifs et  
de relations parlementaires  
Ministère de l'Industrie  
Édifice C.D. Howe, 235 rue Queen  
5<sup>e</sup> étage est, pièce 577F  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0H5

Madame,

N/Réf.: DORS/96-484, Règlement sur la radiocommunication, tel que  
modifié par les DORS/98-437, DORS/99-107  
et DORS/2001-533

J'ai bien reçu la lettre de Monsieur Binder du 7 juin 2006. Avant de la transmettre au Comité mixte, je vous saurais gré de revoir certains points en tenant compte des remarques qui suivent. J'ai conservé la numérotation utilisée dans ma lettre du 8 août 2005.

2. Article 14(2)

Il y a un aspect de la réponse de Monsieur Binder que me paraît ambigu. Il explique que certains services sont offerts par l'intermédiaire du titulaire d'une licence qui les fournit à plusieurs usagers. «Le titulaire de la licence, écrit-il, est alors tenu de conclure avec ses abonnés ou preneurs à bail une entente qui décrit les conditions auxquelles ils sont assujettis». Il poursuit en écrivant que «le ministère a besoin de [l'article 14(2)] pour pouvoir prendre des mesures correctives [...] directement envers l'abonné ou le preneur à bail qui ne se conforme pas aux conditions de la licence auxquelles il est assujetti».



- 2 -

Si j'ai bien compris, Monsieur Binder explique que les abonnés et preneurs à bail ne sont assujettis aux conditions de la licence qu'en raison de l'entente qu'ils ont conclue avec le titulaire. D'où la nécessité, si je le comprends bien, de l'article 14(2) du Règlement pour pouvoir prendre des «mesures correctives», en d'autres mots pour faire en sorte que le défaut de respecter l'entente puisse être considéré comme une contravention à l'article 14(2) du Règlement.

Je ne pense pas que ce soit le cas. L'article 13(1) du Règlement est clair : l'appareil radio utilisé par l'abonné et le preneur à bail est un appareil visé par la licence de ce dernier. L'article 14(1) précise pour sa part que «le fournisseur de services radio fournit à chaque abonné de ses services et à chaque preneur à bail de ses appareils radio une copie des conditions de la licence radio auxquelles ils sont assujettis» (mes soulignements). Comme on peut le voir, les conditions de la licence radio auxquelles sont assujettis l'abonné et le preneur à bail ne sont pas négociées entre eux et le fournisseur et consignées dans une entente entre ces différentes parties. L'abonné et le preneur à bail utilisent des appareils radio visés par une licence. Cette licence constitue une autorisation au sens de l'article 4(1) de la *Loi sur la radiocommunication* et tant pour l'abonné que pour le preneur à bail, il est interdit, comme le décrète l'article 4(1) de la Loi, de faire fonctionner ou posséder l'appareil radio «sans en respecter les conditions». Pour cette raison, je persiste à penser que l'article 14(2) du Règlement n'ajoute rien à ce qui est déjà dans l'article 4(1) de la Loi et devrait être supprimé.

3. Article 15, 15.1(2)c), 15.2(2)c) et 16

Toutes ces dispositions soulèvent le même problème. Pour simplifier les choses, je vais m'en tenir à l'article 15, dont voici le texte depuis l'adoption du DORS/2001-533 :

15. Tout appareil radio qui fait l'objet d'une norme figurant dans la *Liste des normes applicables au matériel radio exempté de licence* [la Liste], avec ses modifications successives, publiée par le ministère de l'Industrie et qui satisfait à cette norme est soustrait à l'application du paragraphe 4(1) de la Loi en ce qui concerne la licence radio.

Le gouverneur en conseil exempté donc de l'application de l'article 4(1) de la Loi les appareils radio faisant l'objet d'une norme figurant sur la liste publiée par le ministère avec ses modifications successives.

Le gouverneur en conseil a-t-il valablement exercé le pouvoir d'exempter certains appareils radio ou catégories de ceux-ci de l'application de l'article 4(1) de la *Loi sur la radiocommunication* que le Parlement lui a délégué à l'article 6(1)m)

- 3 -

de cette Loi? Après avoir examiné de nouveau la question à la lumière de la lettre de Monsieur Binder, je suis toujours d'avis qu'il y a eu une subdélégation illégale de ce pouvoir d'exempter.

Sur le plan juridique, le ministère soutient que l'article 15 est valide en s'appuyant sur trois moyens.

Premièrement, il nie que l'incorporation dynamique utilisée à l'article 15 constitue une subdélégation. Selon lui, il en serait ainsi parce que, d'une part, «le pouvoir d'exemption demeure la prérogative du gouverneur en conseil». Cela est vrai, mais je ne vois pas en quoi on peut en conclure qu'il n'y a pas eu de subdélégation du pouvoir d'exemption. Le gouverneur en conseil conserve son pouvoir d'exemption, que l'article 15 constitue ou non une subdélégation de ce pouvoir. Rien n'empêche le gouverneur en conseil d'abroger l'article 15 du Règlement et d'exercer lui-même son pouvoir d'exemption. En fait, tant que le Parlement ne modifie pas l'article 6(1)m) de la Loi, le pouvoir d'exemption, pour reprendre les mots du ministère, «demeure la prérogative du gouverneur en conseil».

Deuxièmement, le ministère affirme que les tribunaux «ont jugé que les organismes qui établissent des listes et des normes peuvent modifier celles-ci périodiquement sans exercer de ce fait une sous-délégation irrégulière d'un pouvoir législatif». Les deux décisions invoquées au soutien de cette affirmation n'appuient absolument pas le point de vue du ministère.

L'affaire *Kingston c. Ontario Racing Commission* a trait à une incorporation par renvoi qui n'inclut pas les modifications apportées après l'incorporation du document. Ce n'est pas une incorporation dynamique. Dans les mêmes circonstances, le Comité mixte aurait aussi été d'avis, comme le tribunal dans cette affaire, qu'il n'y avait pas eu subdélégation de pouvoir.

L'affaire *Calder c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* n'est pas plus favorable à la position du ministère. Le pouvoir réglementaire en cause était l'article 58u) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* (S.C. 1970-71-72, c.48), qui autorisait la Commission à prendre des règlements «établissant la moyenne des taux de chômage aux fins du service des prestations de prolongation et prescrivant la manière de faire le calcul de cette moyenne». En vertu de cette disposition habilitante, la Commission avait adopté l'article 166(2) des *Règlements sur l'assurance chômage* (DORS/71-324), dont voici le texte :

- (2) Aux fins de l'article 37 de la Loi, «taux national de chômage» et «taux régional de chômage» à un moment donné s'entendent de la moyenne des taux mensuels national ou régional non désaisonnalisés de chômage, déterminée par Statistique Canada

- 4 -

pour la plus récente période de douze mois qui précède la date pour laquelle ces taux sont disponibles.

On contestait le recours à la moyenne de ces taux déterminée par Statistique Canada est invoquant qu'il s'agissait d'une subdélégation illégale du pouvoir réglementaire de la Commission. La Cour d'appel fédérale a rejeté ce moyen parce que selon elle, le Parlement n'avait pas donné à la Commission le pouvoir de déterminer la moyenne de ces taux. La Loi prévoyait expressément que les taux devaient être ceux que déterminait Statistique Canada. Pour la Cour d'appel fédérale, la Commission n'avait même aucun pouvoir réglementaire de déterminer cette moyenne. La Commission avait «essentiellement le pouvoir de fixer la période pour laquelle la moyenne des taux de chômage doit être établie aux fins de l'article 37» de la Loi. Selon la Cour, c'est ce que la Commission a fait au paragraphe 166(2) des Règlements en prescrivant que la période sera la plus récente période de douze mois qui précède la date pour laquelle ces taux sont disponibles. La Commission n'ayant pas le pouvoir de prescrire par règlement la façon de déterminer les taux, par conséquent, elle ne pouvait pas subdéléguer un pouvoir réglementaire qu'elle ne possédait pas. La Cour s'en explique ainsi :

Autrement dit, dans la mesure où il était de l'intention du Parlement de faire dépendre des taux de chômage certains droits des prestataires, il a indiqué que les taux de chômage déterminés par Statistique Canada pouvaient servir à cet égard. La détermination de ces taux ne relève ni du pouvoir réglementaire ni du pouvoir de statuer au titre de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, de sorte qu'on ne peut dire qu'elle implique, lorsqu'elle est effectuée par Statistique Canada, une délégation nulle de l'un ou l'autre pouvoir.

À la lecture de cet extrait de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale, il devient clair qu'il ne saurait être question de penser y trouver un raisonnement favorable à la position du ministère. Au contraire, il est évident que la Commission a pu utiliser les taux de Statistique Canada parce que le Parlement s'était exprimé clairement à cet égard. Tout compte fait, cet arrêt vient plutôt appuyer le point de vue du Comité.

La troisième justification que présente le ministère en faveur de la validité de l'article 15 du Règlement est que le gouverneur en conseil aurait créé une catégorie d'appareils radio exemptés en utilisant, outre l'article 6(1)m) de la Loi, les articles 6(1)a) et 6(2) de cette Loi. Pour simplifier les choses encore une fois, je reproduis le texte de ces deux dernières dispositions législatives :

6. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement :



- 5 -

a) fixer les exigences et les normes techniques à l'égard d'appareils radio, de matériel brouilleur et de matériel radiosensible, ou de toute catégorie de ceux-ci;

[...]

(2) Il peut être précisé, dans le règlement d'application du paragraphe (1) qui incorpore par renvoi des spécifications — classifications, normes ou modalités —, qu'elles sont incorporées avec leurs modifications successives.

Au sujet de la portée de ces dispositions, le ministère écrit que «l'adoption d'une liste énonçant les normes applicables au regard de modèles de matériel qui répondent à ces normes trouve appui à [l'article] 6(1)a) de la loi. En outre, la liste constitue une «classification» ou catégorisation que le gouverneur en conseil peut approuver avec ces modifications successives, conformément au pouvoir d'incorporer par renvoi qui lui est conféré au paragraphe 6(2) de la Loi».

L'article 6(1)a) permet de fixer des exigences ou des normes techniques. Une liste n'est pas en soi une exigence ou une norme technique. Le gouverneur en conseil ne pourrait certainement pas prétendre exercer le pouvoir réglementaire que lui a délégué le Parlement s'il incorporait par renvoi une liste des normes applicables au matériel exempté de licence dans laquelle ne figurerait aucune norme. L'incorporation par renvoi d'une liste ne contenant aucune norme ne pourrait évidemment pas être considérée comme une incorporation de «spécifications — classifications, normes ou modalités —» au sens de l'article 6(2) de la Loi. Une liste ne mentionnant aucune norme n'est clairement pas une spécification, classification, norme ou modalité. Elle est une coquille vide. Le Parlement n'a sûrement pas délégué un pouvoir réglementaire pour permettre d'incorporer par renvoi, avec ses modifications successives, une coquille vide.

Le gouverneur en conseil n'exerce véritablement les pouvoirs réglementaires que le Parlement lui a délégué aux articles 6(1)a) et 6(2) que s'il incorpore par renvoi une norme. Pour qu'il puisse l'incorporer, cette norme doit exister au moment où elle est incorporée. Cela est évident si on ne perd pas de vue que l'incorporation par renvoi est la solution de rechange qui évite de recopier au long dans le règlement la norme incorporée. Le gouverneur en conseil peut donc exercer son pouvoir en incorporant les normes contenues dans une liste. Mais il ne peut pas incorporer les normes qui ne seront rédigées et ajoutées à cette liste qu'après l'adoption du règlement. C'est pourquoi il faut conclure que l'article 6(2) de la Loi ne s'applique qu'aux normes contenues dans la *Liste des normes applicables au matériel radio exempté de licence* au moment de l'incorporation de la Liste dans le règlement pris par le gouverneur en conseil.

- 6 -

L'article 6(2) ne peut s'appliquer à la Liste elle-même, «publiée par le ministère de l'Industrie», et qui est un document différent des normes techniques fixées par «le ministre» en vertu de l'article 5(1)d) de la Loi.

Pour les raisons qui précèdent, les justifications apportées par le ministère, sur le plan juridique, ne me semblent pas convaincantes.

4. Article 17

Dans sa réponse, le ministère décrit le certificat de radiodiffusion dont il est question à l'article 17 du Règlement comme une «autorisation du ministère», ce qui confirme, si besoin est, que ce certificat est une autorisation de communication au sens de l'article 4(1) de la Loi. Comme l'écrit Monsieur Binder, l'article 17 du Règlement «complète [l'article] 4(1) de la Loi». Étant donné que celui-ci interdit déjà, «sans une autorisation de communication et sans en respecter les conditions», d'installer, de faire fonctionner ou de posséder un appareil radio autre que ceux qui sont visés aux articles 4(1)a) et b) de la Loi, je ne vois pas la nécessité de compléter l'article 4(1) de la Loi en énonçant à l'article 17 du Règlement que les appareils radio qui y sont assujettis qu'«il est interdit de faire fonctionner un appareil radio sur les fréquences énumérées à moins que les fréquences ne soient autorisées par le certificat «et utilisées en conformité avec les conditions énoncées dans ce certificat». L'obligation de respecter les conditions énoncées dans une autorisation de communication, ici le certificat de radiodiffusion, est déjà prévue dans la Loi. La personne qui ne respecte pas les conditions énoncées dans ce certificat contrevient à l'article 4(1) de la Loi et est passible des peines prévues par la Loi. Pour cette raison, il est faux d'écrire, comme l'a fait Monsieur Binder, que l'article 17 fournit «un mécanisme d'application prépondérant qui permet de prendre des mesures coercitives plus accessibles et plus rapides que la suspension ou la révocation du certificat». Pour cette raison, les mots «et utilisées en conformité avec les conditions énoncées dans ce certificat» sont à tout le moins inutiles et devraient être supprimés de l'article 17 du Règlement.

6. Articles 24(4)b), 24(5) et 29(2)

Je vais faire comme Monsieur Binder et commenter sa réponse concernant les articles 24(4)b) et 24(5) en premier lieu, puis celle ayant trait à l'article 29(2).

Si, contrairement à l'obligation prévue à l'article 24(3) du Règlement, un titulaire ne fait pas l'essai de son matériel de catégorie I ou ne le met pas à la disposition du ministre à sa demande, l'article 5(2)b)(i) de la Loi énonce que «le ministre peut suspendre ou annuler toute autorisation de radiocommunication [...] lorsqu'il est convaincu, après avoir donné un avis écrit et accordé la possibilité à celui-ci de lui présenter ses observations à cet égard [...] que le

- 7 -

titulaire a enfreint [les] règlements d'application». L'article 24(5) du Règlement prévoit que dans les mêmes circonstances, le ministre «suspend le CAT» c'est-à-dire l'autorisation de radiocommunication.

Monsieur Binder écrit que l'objet des articles 24(4)b) et 24(5) du Règlement «est d'informer le fabricant ou l'importateur comment le régime général applicable aux CAT, établi dans la partie III du Règlement, sera mis en œuvre pour ce qui est du matériel de catégorie I». Il convient d'abord de souligner qu'un règlement n'est pas un document d'information à l'intention des fabricants et des importateurs. C'est un document législatif. Pour cette seule raison, il devrait être évident que ces dispositions n'ont pas leur place dans le Règlement.

Mais les articles 24(4)b) et 24(5) du Règlement ne font pas qu'informer. Ils modifient le régime prévu par le Parlement. Là où ce dernier a donné au ministre le pouvoir discrétionnaire de suspendre un CAT, ces articles prévoient que le ministre doit le suspendre. Là où le Parlement exige que le ministre donne un avis préalable au titulaire et lui accorde la possibilité de présenter ses observations, le Règlement ne retient aucune de ces garanties. Cela constitue une tentative de modifier la Loi par le biais d'un règlement. Comme le reconnaît le ministre, «aucun pouvoir explicite n'habilite le gouverneur en conseil à prendre un règlement concernant précisément la suspension ou la révocation d'une autorisation de communication». Le pouvoir réglementaire invoqué par le ministre, l'article 6(1)h) de la Loi, qui autorise le gouverneur en conseil à régir «d'inspection, l'essai et l'approbation d'appareils radio, de matériel brouilleur et de matériel radio sensible en ce qui concerne les certificats d'approbation technique», ne peut, sous aucune considération, être considéré suffisant pour permettre de prendre un règlement qui a pour effet de changer la règle adoptée par le Parlement. Un règlement de cette nature exige un pouvoir réglementaire clair.

Venons-en à l'article 29(2). L'article 29(1) énonce que lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que le titulaire d'un certificat d'opérateur radio est devenu inapte à exercer ses fonctions, le ministre exige que celui-ci subisse un examen effectué par un médecin agréé. Puis l'article 29(2) donne le pouvoir suivant au ministre :

(2) Sur réception du rapport du médecin agréé confirmant que l'opérateur radio [...] est inapte à exercer ses fonctions en raison d'une incapacité physique ou mentale, le ministre suspend le certificat d'opérateur radio jusqu'à ce que celui-ci lui remette une attestation médicale établissant qu'il est physiquement et mentalement apte à exercer ses fonctions.



- 8 -

Il convient de souligner que le ministre doit suspendre le certificat d'opérateur radio bien que ce dernier n'ait enfreint aucune disposition de la Loi, du Règlement ou de son certificat, c'est-à-dire de son autorisation de communication. La suspension découle du rapport d'un médecin. Ce qui constitue une incapacité physique ou mentale n'est défini nulle part. Avoir la capacité physique ou mentale requise ne constitue même pas une exigence réglementaire d'admissibilité au certificat d'opérateur radio.

Le ministère invoque l'article 6(1)c) de la Loi à titre de disposition habilitante. Cet article permet au gouverneur en conseil, par règlement, de «définir les qualités requises pour l'attribution d'autorisations de radiocommunication, ou de toute catégorie de celles-ci, notamment l'examen à subir». En fait, l'article 29(2) ne concerne pas l'attribution des autorisations de radiocommunication, mais la suspension d'une autorisation. Elle ne définit pas les qualités physiques et mentales requises, elle laisse les médecins en décider. En fait, si le Règlement exigeait que le candidat à une licence d'opérateur radio subisse avec succès un examen médical déterminé, cela serait un exercice valide des pouvoirs délégués à l'article 6(1)c). Ce qui n'est pas le cas présentement.

Le ministère invoque aussi l'article 6(1)e) de la Loi, aux termes duquel le gouverneur en conseil peut, par règlement, «préciser les conditions des autorisations de radiocommunication et, dans le cas des licences radio, celles qui concernent les services pouvant être fournis par leur titulaire». Le gouverneur en conseil ne précise pas ces conditions lorsqu'il prévoit la suspension du certificat d'opérateur radio. Sous ce rapport, l'article 29(2) est illégal. Par contre, si, par exemple, il précisait dans le règlement qu'une des conditions de ce certificat est que le titulaire subisse avec succès, périodiquement ou à la demande du ministre, un examen médical déterminé, cela constituerait un exercice valide du pouvoir prévu à l'article 6(1)e) de la Loi. En cas d'échec, le ministre pourrait suspendre son certificat en vertu de l'article 5(2)b)(i) de la Loi parce que le titulaire a enfreint les conditions de l'autorisation de communication. Ce qui démontre bien l'inutilité de la disposition de l'article 29(2) du Règlement prévoyant la suspension du certificat.

Finalement, le ministère invoque l'article 6(1)t) de la Loi, en vertu de laquelle le gouverneur en conseil peut, par règlement, «prendre toute autre mesure d'application de la présente loi». Je cherche en vain dans les commentaires de Monsieur Binder en quoi les dispositions réglementaires dont il est question ici ont trait à l'application de la Loi. Au sujet des articles 24(4)b) et 24(5) du Règlement, il écrit que «l'objectif de ces dispositions est de faire en sorte de ne pas entraver le pouvoir discrétionnaire du ministre de suspendre ou de révoquer une autorisation et de ne pas alourdir les garanties énoncées à l'alinéa 5(2)b) de la Loi». En fait, comme je l'ai expliqué auparavant, il s'agit d'une tentative de modifier la Loi par la voie réglementaire. Nous sommes loin d'une mesure d'application de la Loi. Pour ce qui est de l'article 29(2) du

- 9 -

Règlement, il écrit que «d'enquête n'a pas pour but d'établir si un opérateur a fait un geste qui enfreint la Loi ou le Règlement». En fait, comme je l'ai souligné précédemment, il n'y a aucune exigence, pas même dans le Règlement, concernant la capacité physique et mentale du titulaire d'un certificat d'opérateur radio. L'examen du médecin agréé et attestation médicale, dont on ne sait même pas si elle doit être faite par un médecin, ne sont en rien des mesures d'application de la Loi. Je ne vois pas comment l'article 6(1)t de la Loi peut servir à justifier, sur le plan juridique, les articles 24(4)b, 24(5) et 29(2) du Règlement. Et je pense avoir démontré comment parvenir aux mêmes fins en utilisant les dispositions prises par le Parlement pour permettre au ministre de suspendre ou révoquer une autorisation de radiocommunication.

7. Article 30

L'article 4(1) de la Loi prévoit qu'il est interdit, sans une autorisation de communication et sans en respecter les conditions, [...] de faire fonctionner [...] un appareil radio». L'article 30 du Règlement prévoit qu'«une personne ne peut faire fonctionner un appareil radio faisant l'objet d'une autorisation de communication que si elle en respecte les conditions». Ces deux textes posent la même règle, même si leur forme varie. Monsieur Binder tente de justifier l'article 30 du Règlement en signalant que «certaines conditions importantes attachées aux autorisations ont trait à des exigences qui débordent le cadre stricte de l'installation, du fonctionnement ou de l'utilisation des appareils». Je ne vois pas la pertinence de cette réponse. L'article 4(1) de la Loi ne limite son application à un type particulier de conditions. L'article 4(1) de la Loi s'applique à toutes les conditions qui peuvent être imposées, sous le régime de la Loi et de ses règlements, dans une autorisation de radiocommunication. Il est donc faux de soutenir comme le fait Monsieur Binder que l'article 4(1) de la Loi ne s'applique pas à certaines conditions, par exemple sur la consultation de la population. Si une telle condition peut être valablement imposée dans une autorisation de radiocommunication, alors l'article 4(1) de la Loi interdit de faire fonctionner l'appareil radio faisant l'objet de cette autorisation sans respecter la condition concernant la consultation de la population. L'article 30 du Règlement n'ajoute absolument rien à cette interdiction et devrait être supprimé.

8. Article 32(1)

L'article 32(1) du Règlement énonce qu'une personne ne peut faire fonctionner un appareil radio que pour émettre un signal ne contenant pas de radiocommunications «blasphématoires ou obscènes». Monsieur Binder souligne avec raison que l'article 3 du *Règlement de 1986 sur la radio* contient une série d'interdictions, dont celle de diffuser «tout langage obscène ou blasphématoire». Selon lui, la validité de l'article 3 «a été confirmée dans de nombreuses procédures judiciaires». Il ne donne toutefois aucune indication

- 10 -

permettant de savoir à quelles décisions judiciaires il fait allusion. Je vous saurais gré de me faire part des décisions auxquelles il fait référence dans ce passage de sa lettre.

Cela dit, il a tenté de justifier la validité constitutionnelle de cette disposition de l'article 32(1) du Règlement en s'appuyant sur l'arrêt de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Genex Communications Inc. c. Canada (Procureur général)* [2005] CAF 283. Je ne vois pas en quoi cet arrêt est pertinent. Dans cette affaire, la Cour n'a retenu que l'article 3b) du *Règlement de 1986 sur la radio*, aux termes duquel il est interdit de diffuser «des propos offensants, qui, pris dans leur contexte, risque d'exposer une personne ou un groupe de personnes à la haine ou au mépris pour des motifs fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge ou la déficience physique ou mentale». Non seulement il ne s'agit pas de la même disposition que celle qui est en cause dans l'article 32(1) du Règlement, mais la Cour n'a finalement pas jugé nécessaire de décider de la validité constitutionnelle de l'article 3b) du *Règlement de 1986 sur la radio* eu égard à la liberté d'expression garantie par l'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Au paragraphe 222 de l'arrêt, le juge Létourneau écrit : «Compte tenu de la conclusion à laquelle j'en suis venu quant à l'absence d'impact de l'[article] 3b) du Règlement [de 1986 sur la radio] sur la décision [de ne pas renouveler la licence], il n'est pas nécessaire de statuer sur la constitutionnalité de ce dernier».

Monsieur Binder mentionne aussi que la Cour Suprême du Canada a récemment examiné l'arrêt *Butler* dans une affaire de règlement municipal visant à contrer la pollution par le bruit sur les trottoirs, soit l'affaire *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.* Je ne vois pas très bien en quoi cette affaire de pollution par le bruit est pertinente dans le contexte de l'article 32(1) du Règlement qui prohibe, rappelons-le, l'émission de signaux contenant des radiocommunications blasphématoires ou obscènes. Le seul endroit où il est fait mention de l'arrêt *Butler* dans cette affaire de pollution sonore est celui où la majorité décide que la réglementation municipale «a pour effet de limiter une expression qui favorise l'une des valeurs sous-jacentes à l'[article] 2b) de la *Charte canadienne*». Si l'arrêt *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.* tend à démontrer une chose, c'est que l'article 32(1) du Règlement restreint la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cette restriction est-elle justifiée au sens de l'article 1 de la Charte? L'exemple donné dans la réponse n'est pas très éclairant à cet égard. Pourriez-vous préciser le point de vue du ministère sur la question de la justification de cette restriction?

11. Article 53(2)

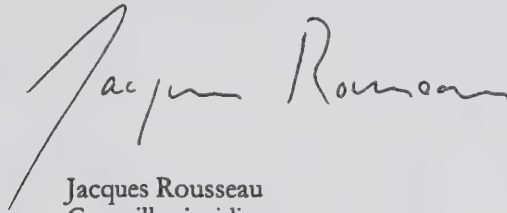
Aux termes de la définition de «matériel» à l'article 2 du Règlement, ce mot signifie «appareil radio, matériel brouilleur et matériel radio sensible» (mon soulignement). Je voulais savoir pourquoi l'interdiction de l'article 53(2) du



- 11 -

Règlement ne s'applique qu'aux appareils radio. La réponse de Monsieur Binder explique bien pourquoi l'article 53(2) du Règlement ne mentionne pas le matériel radiosensible. Il ne dit rien au sujet du matériel brouilleur. Dois-je comprendre que la même explication vaut pour le matériel brouilleur? Dans la négative, auriez-vous l'obligeance de compléter sa réponse en me faisant part de ce qu'il en est dans le cas du matériel brouilleur?

J'attends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Jacques Rousseau'. The signature is fluid and cursive, with a large initial 'J' and 'R'.

Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

/mn



## Appendix H

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

## JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, M.P.

## VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.  
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

## CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, DÉPUTÉ

## VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ  
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

December 19, 2007

William McCullough, Esq.  
Director General  
Executive Services  
Department of Transport  
26<sup>th</sup> Floor, Room 2626  
Tower C, Place de Ville  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0N5

Dear Mr. McCullough:

Our File: SOR/98-159, Motor Vehicle Restraint Systems and Booster  
Cushions Safety Regulations

The *Motor Vehicle Restraint Systems and Booster Cushion Safety Regulations* were before the Joint Committee at its meeting of December 6, 2007.

At that time, members noted that your letters of May 30, 2007 and November 8, 2007 propose amendments to address the majority of the concerns raised in my letter of January 3, 2007. In addition, the replies received in connection with several other of these points are considered by the Committee to be satisfactory, so as not to require remedial action.

I was, however, instructed to seek your further consideration of the following matters. (For convenience of reference, the numbering of the points below corresponds to than in the previous correspondence.)

8. Section 13(2)(e)(ii)

My letter of January 3, 2007 suggested that the term "right front outboard seating position", which appears in this provision, should be defined.



- 2 -

In this connection, it was pointed out that similar terms (such as “front outboard designated seating position” and “rear outboard designated seating position”) are defined in Schedule I to the *Motor Vehicle Safety Regulations*.

The Department has replied that this is not necessary because, unlike the *Motor Vehicle Safety Regulations*, the *Motor Vehicle Restraint Systems and Booster Cushion Safety Regulations* “do not pertain to the motor vehicle itself” and thus do not require the same “level of detail”. Be this as it may, the fact remains that there is no indication in the latter Regulations as to what it is that determines whether a right front seating position is or is not an “outboard” seating position, and an explanation in this regard would be appreciated. If there is no technical need to describe these locations in detail, would it not be sufficient simply to refer to the “right front seating position”, thus deleting the term “outboard”?

9. Section 14

Section 14 requires companies to maintain prescribed records with respect to each restraint system and booster cushion manufactured or imported. Section 5(1)(g) of the *Motor Vehicle Safety Act*, however, permits the making of regulations prescribing the form and manner in which records are to be maintained by companies that apply a national safety mark to equipment, sell equipment bearing such a mark, or import equipment of a prescribed class. Unless a company engages in one or more of these activities, it may not be required to maintain records. There is nothing in section 5(1)(g) of the Act that permits the making of regulations placing record-keeping requirements on companies solely by virtue of the fact that they manufacture equipment.

Your reply seeks to rely on the definition of “company” in section 2 of the *Motor Vehicle Safety Act*, which includes manufacturers of equipment. The question is not whether manufacturers are “companies” under the Act and Regulations; that is obviously the case. Rather, the question is whether companies can be required to maintain records simply by virtue of the fact that they are manufacturers. As explained above, only companies that apply a national safety mark to equipment, sell equipment bearing such a mark, or import equipment of a prescribed class. Until a manufacturer engages in one or more of these activities, it may not be required to maintain records.

13. Section 18(3)(b)

This provision requires that every quarterly follow-up report indicate “the number of restraint systems or booster cushions affected”. Given that section 18(2)(a) requires the first follow-up report to indicate “the total number of restraint systems and booster cushions affected by the notice of defect and

- 3 -

the number of such systems or booster cushions in each class”, it would seem that the Minister will already have this information. If so, why should it be resubmitted every quarter?

Your reply, that “this section simply states that a company must provide a quarterly report on progress”, does not appear to address the question that was raised.

14. Schedule 1

Under the terms of the Ministerial Authorization set out in Schedule 1, the authorized company may use and apply the national safety mark only at the premises specified in the Authorization. While section 3(2) of the Act empowers the Minister to authorize companies to apply the national safety mark, there would appear to nothing in either section 3(2) or elsewhere in the Act that can be read as contemplating that the Minister may restrict this authorization to certain premises.

Although your reply explains the reasons why authorizations are made site specific, it does not cite any enabling authority. What is the precise provision of the Act relied upon for the authority to permit site specific authorizations?

25. Schedule 6, sections 8(3), 9(b)(ii), 9(d) and 9(e)

Section 8(3) of Schedule 6 requires that the surfaces of certain metallic parts of a seat belt assembly of a restraint system for disabled persons, when conditioned in the prescribed manner, have no corrosion that may be transferred to the occupant or the occupant's clothing. Similarly, sections 9(b)(ii), 9(d) and 9(e) set out requirements relating to colour fastness, colour transferability and staining for the webbing of belts provided with a restraint system for disabled persons.

Pursuant to section 5(1)(a) of the *Motor Vehicle Safety Act* regulations prescribing standards for equipment to which a national safety mark is applied must be “for the purpose of reducing the risk of death, injury or property damage from vehicle use or of limiting emissions from vehicles.” It seems evident that any damage to clothing or other property caused by equipment that does not comply with these requirements will result, not from vehicle use, but from use of the equipment. Moreover, the Act would seem to contemplate that standards are to be safety related. It is questionable whether these provisions can be so described.

- 4 -

In connection with the predecessors to these provisions formerly found in the *Motor Vehicle Safety Regulations*, the Department claimed that since use of belt systems will be encouraged if it is ensured that the cleanliness and appearance of such systems does not deteriorate, provisions such as those in question were safety related. The same argument is advanced in the present instance. Whether components of a belt system retain their colour or are colourfast, however, has nothing whatsoever to do with the safety of the system *per se*. The Committee is therefore of the view that the authority for these requirements is doubtful.

I look forward to receiving your comments concerning the foregoing.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Peter P. Bernhardt', written in a cursive style.

Peter Bernhardt  
General Counsel

/mh





Transport Canada

Transports Canada

FEB 20 2008

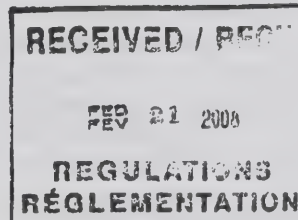
Your file

Votre référence

Our file

Notre référence

Peter Bernhardt  
Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4



Dear Mr. Bernhardt:

**SUBJECT: SOR/98-159, Motor Vehicle Restraint Systems and Booster Cushions  
Safety Regulations, as amended.**

This is in response to your letter of December 19, 2007, in which you enquired about various provisions in the Motor Vehicle Restraint Systems and Booster Cushions Safety Regulations (RSSR).

Departmental officials have reviewed your concerns, and the following are their responses to each item as raised:

8. Section 13(2)(e)(ii)

In light of your comments, the term "outboard" and simply refer to the "right front seating position" will be deleted.

9. Section 14

Your assessment based on paragraph 5(1)(g) of the *Motor Vehicle Safety Act* that a manufacturer is not required to maintain records until it applies a national safety mark to equipment, sells equipment bearing such a mark, or imports equipment of a prescribed class is correct. Thus, departmental officials agree that section 14(1) of the RSSR will consequently be reworded as follows: "For each restraint system or booster cushion to which the national safety mark is applied, a company must maintain in writing or in a readily readable electronic or optical format the records referred to in paragraph 5(1)(g) of the Act that show that the restraint system or booster cushion conforms to all prescribed standards applicable to it and retain those records for at least five years after the date of manufacture or importation."

- 2 -

*The Motor Vehicle Safety Regulations and the Motor Vehicle Tire Safety Regulations, 1995* have similar provisions and will be amended in a similar manner.

13. Section 18(3)(b)

Departmental officials believe that there is a need to maintain the requirement as requested in section 18(3)(b) because the manufacturer can revise the number of affected units. However, in order to eliminate the duplication in requested information, section 18(3)(b) will be replaced by the following: "the revised number of restraint systems or booster cushions affected by the notice of defect, if applicable;"

*The Motor Vehicle Safety Regulations and the Motor Vehicle Tire Safety Regulations, 1995* have similar provisions and will be amended in the same way.

14. Schedule 1

Please note that the purpose of Schedule 1 is not for the Department to restrict the application of the national safety mark to certain premises, but for the Department to be officially informed of the premise(s) at which a company is applying the national safety mark. This information is crucial for enforcement reasons, for instance, when investigating potential safety related defects. It also facilitates the importation of products by companies by allowing Canadian customs to be formally notified of the worldwide locations where the national safety mark is applied on behalf of the company. To address your comment, Schedule 1 will be reworded so that the authorizations will indicate the information needed without restricting the authorization to certain premises.

*The Motor Vehicle Safety Regulations and the Motor Vehicle Tire Safety Regulations, 1995* have similar schedules and will be amended accordingly.

25. Schedule 6, sections 8(3), 9(b)(ii), 9(d) and 9(e)

On this issue, the Department's previous response may not have been as complete as intended.

As you mentioned in your letter, Schedule 6, sections 8(3), 9(b)(ii), 9(d) and 9(e) specify corrosion protection requirements for certain parts of the seat belt assembly as well as colourfastness, colour transferability and staining requirements for the webbing of seat belt assemblies. The same requirements apply to all add-on restraint systems and booster cushions, as well as built-in child restraints and seat belt assemblies provided in motor vehicles (see the recent SOR/2007-180).

The purpose of these requirements is to ensure that seat belts will not stain or transfer colour to the clothing of occupants, which would make many vehicle occupants unwilling to wear their seat belts. A Transport Canada study has found that for every percentage point increase in seat belt use since 1989, an average of 23 fewer occupants died each year and 515 fewer were injured. These requirements, for seat belt assemblies,

- 3 -

have been developed for the purpose of reducing the risk of death and injury occurring from vehicle use. Canada wishes to further increase its rate of seat belt use; therefore, it is important that there be no deterrence, however small, to the wearing of seat belts, and for this reason, these requirements have been kept in the RSSR.

10. Section 18(1)(c)

In our response letter of March 30, 2007, departmental officials indicated the removal of the last part of paragraph 18(1)(c). However, after further review, rather they will use the wording proposed in your letter of January 3, 2007 (i.e., any information necessary to permit the identification of the systems or booster cushions).

The corrections to section 13(2)(e)(ii), subsection 14(1), sections 18(1)(c) and 18(3)(b), and Schedule 1 discussed in this letter, will be published with the *Regulations Amending Certain Regulations Made under the Motor Vehicle Safety Act (Miscellaneous Program)* in the *Canada Gazette*, Part II, in the coming months.

I trust that the foregoing is helpful.

Yours sincerely,



William J. McCullough  
Director General  
*Executive Services*



## Annexe H

**TRANSLATION / TRADUCTION**

Le 19 décembre 2007

Monsieur William McCullough  
Directeur général  
Services exécutifs  
Ministère des Transports  
26<sup>e</sup> étage, pièce 2626  
Tour C, Place de Ville  
Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Monsieur,

N/Réf.: DORS/98-159, Règlement sur la sécurité des ensembles de retenue et des coussins d'appoint (véhicules automobiles)

---

Le Comité mixte a examiné le *Règlement sur la sécurité des ensembles de retenue et des coussins d'appoint (véhicules automobiles)* à sa réunion du 6 décembre dernier.

Les membres ont alors noté que vos lettres du 30 mai et du 8 novembre 2007 proposaient des modifications visant à régler la majorité des questions soulevées dans ma lettre du 3 janvier 2007. En outre, le Comité estimant satisfaisantes les réponses reçues relativement à plusieurs autres points, aucune mesure corrective n'est donc nécessaire.

Par contre, le Comité m'a demandé d'obtenir un avis détaillé sur les questions suivantes. (Pour plus de commodité, la numérotation des points ci-dessous correspond à celle utilisée antérieurement.)

8. Sous-alinéa 13(2)e)(ii)

Dans ma lettre du 3 janvier dernier, je suggérais de définir le terme « place assise extérieure avant de droite », utilisé dans la disposition. À cet égard, on a souligné que des termes semblables (comme « place assise désignée extérieure avant » et « place assise désignée extérieure arrière ») sont définis à l'annexe I du *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles*.

Le Ministère a répondu que c'était inutile puisque, contrairement au *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles*, le *Règlement sur la sécurité des ensembles de retenue et des coussins d'appoint (véhicules automobiles)* ne concerne pas le véhicule automobile lui-même et, par conséquent, n'exige pas autant de détails. Quoi qu'il en soit, le fait demeure que, dans ce dernier règlement, rien n'indique comment il est déterminé qu'une place assise avant droite est une place assise « extérieure ». Une explication à ce sujet serait appréciée. S'il n'y a aucune raison technique de décrire ces places en détail, ne serait-il pas simplement suffisant de

- 2 -

faire référence à la « place assise avant droite », éliminant ainsi le mot « extérieure »?

9. Article 14

L'article 14 exige d'une entreprise qu'elle tienne les dossiers prévus par règlement pour chaque ensemble de retenue et chaque coussin d'appoint qu'elle fabrique ou importe. Toutefois, l'alinéa 5(1)g de la *Loi sur la sécurité automobile* autorise la prise de règlements prévoyant les modalités de tenue des dossiers par les entreprises qui apposent une marque nationale de sécurité sur des matériels, vendent des matériels ainsi marqués ou importent des matériels appartenant à une catégorie déterminée par règlement. À moins de s'engager dans l'une ou l'autre de ces activités, une entreprise peut ne pas devoir tenir de dossiers. Rien dans l'alinéa 5(1)g de la Loi n'autorise la prise de règlements exigeant des entreprises qu'elles tiennent des dossiers seulement parce qu'elles fabriquent des matériels.

Votre réponse semble fondée sur la définition de « entreprise » à l'article 2 de la *Loi sur la sécurité automobile*, qui comprend les équipementiers. La question n'est pas de savoir si les équipementiers sont des entreprises au sens de la Loi et du Règlement; la chose est évidente. Il s'agit plutôt de savoir si on peut exiger des entreprises qu'elles tiennent des dossiers seulement parce qu'elles sont des équipementiers. Ainsi qu'il a été expliqué plus haut, seules les entreprises qui apposent une marque nationale de sécurité sur des matériels, vendent des matériels ainsi marqués ou importent des matériels appartenant à une catégorie déterminée par règlement sont tenues de le faire. Tant qu'un équipementier ne s'engage pas dans l'une ou l'autre de ces activités, il peut ne pas devoir tenir de dossiers.

13. Alinéa 18(3)b)

La disposition exige que chaque rapport trimestriel indique « le nombre d'ensembles de retenue ou de coussins d'appoint visés ». Étant donné que l'alinéa 18(2)a) prévoit que le premier rapport trimestriel doit indiquer « le nombre total d'ensembles de retenue ou de coussins d'appoint auxquels s'applique l'avis de défaut et le nombre de ces ensembles ou de ces coussins qui se classent dans chaque catégorie », il semble que le ministre ait déjà ces renseignements. Si c'est le cas, pourquoi les soumettre de nouveau chaque trimestre?

Votre réponse, indiquant que [TRADUCTION] « la disposition dit simplement qu'une entreprise doit fournir un rapport trimestriel sur les progrès accomplis », ne semble pas régler la question soulevée.

14. Annexe 1

Aux termes de l'autorisation du ministre prévue à l'annexe 1, l'entreprise autorisée peut utiliser et apposer la marque nationale de sécurité seulement dans les locaux qui y sont précisés. Le paragraphe 3(2) de la Loi permet au ministre d'autoriser des entreprises à apposer la marque nationale de sécurité,

- 3 -

mais rien dans la Loi, que ce soit au paragraphe 3(2) ou ailleurs, ne semble laisser envisager que le ministre peut limiter cette autorisation à certains locaux.

Bien que votre réponse explique pourquoi les autorisations s'appliquent à des lieux précis, elle ne cite aucune disposition habilitante. Sur quelle disposition particulière de la Loi repose le pouvoir d'accorder des autorisations pour des lieux précis?

25. Annexe 6, paragraphe 8(3), sous-alinéa 9b)(ii), alinéas 9d) et e)

Le paragraphe 8(3) de l'annexe 6 exige que les surfaces de certaines parties métalliques de la ceinture d'un ensemble de retenue pour personne handicapée, qui ont subi l'essai de résistance prévu par règlement, ne présentent aucune trace de corrosion pouvant se déposer sur l'occupant ou sur ses vêtements. Dans le même ordre d'idées, le sous-alinéa 9b)(ii) et les alinéas 9d) et e) fixent des exigences quant à la couleur des sangles des ceintures fournies avec l'ensemble de retenue pour personne handicapée; leur couleur doit se conserver et ne pas déteindre ou tacher.

Conformément à l'alinéa 5(1)a) de la *Loi sur la sécurité automobile*, les règlements fixant des normes pour les matériels sur lesquels une marque nationale de sécurité est apposée doivent être pris « en vue de limiter les risques de mort et de dommages corporels ou matériels dus à l'utilisation des véhicules et de réduire les émissions qui en proviennent ». Il semble évident que tout dommage aux vêtements ou à d'autres biens causé par les matériels qui ne respectent pas ces exigences sera consécutif à l'utilisation des matériels et non à l'utilisation du véhicule. En outre, la Loi laisse entendre que les normes doivent être liées à la sécurité. Je doute que cela puisse s'appliquer à ces dispositions.

Quant aux dispositions précédentes qui figuraient auparavant dans le *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles*, le Ministère avait prétendu que des dispositions comme celles dont il était question étaient liées à la sécurité puisque les gens utiliseraient davantage les ensembles de retenue s'ils avaient l'assurance que ces derniers resteraient beaux et propres. Le même argument est invoqué dans le cas présent. Cependant, que les éléments d'un ensemble de retenue conservent leur couleur ou soient grand teint n'a absolument rien à voir avec la sécurité de l'ensemble en soi. Le Comité est donc d'avis qu'il existe un doute relativement au pouvoir habilitant dans le cas de ces exigences.

Dans l'attente de votre réponse à ce sujet, je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Peter Bernhardt  
Conseiller juridique principal

/mh



**TRANSLATION / TRADUCTION**

Le 20 février 2008

Monsieur Peter Bernhardt  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation  
a/s du Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/98-159, Règlement sur la sécurité des ensembles de retenue et des coussins d'appoint (véhicules automobiles), tel que modifié

---

La présente fait suite à votre lettre du 19 décembre dernier, dans laquelle vous demandiez des précisions sur diverses dispositions du *Règlement sur la sécurité des ensembles de retenue et des coussins d'appoint (véhicules automobiles)*.

Des fonctionnaires du Ministère ont examiné les points que vous avez soulevés, et voici leurs réponses.

8. Sous-alinéa 13(2)e)(ii)

À la lumière de vos observations, le terme « extérieure » fait simplement référence à la « place assise avant droite » et sera supprimé.

9. Article 14

Votre opinion fondée sur l'alinéa 5(1)g) de la *Loi sur la sécurité automobile* selon laquelle une entreprise n'a pas à tenir de dossiers tant qu'elle n'appose pas une marque nationale de sécurité sur des matériels, qu'elle ne vend pas des matériels ainsi marqués ou qu'elle n'importe pas des matériels appartenant à une catégorie déterminée par règlement est juste. Par conséquent, les fonctionnaires du Ministère conviennent que le paragraphe 14(1) du *Règlement* devra être reformulé ainsi : « Pour chaque ensemble de retenue et chaque coussin d'appoint sur lequel une marque nationale de sécurité est apposée, l'entreprise tient, par écrit ou sous forme électronique ou optique facilement lisible, les dossiers visés à l'alinéa 5(1)g) de la Loi qui démontrent que les ensembles de retenue et les coussins d'appoint sont conformes aux normes réglementaires qui lui sont applicables, et les conserve pour une période d'au moins cinq ans suivant la date de fabrication ou d'importation. »

- 2 -

Le *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles* et le *Règlement de 1995 sur la sécurité des pneus de véhicule automobile* contiennent des dispositions semblables et seront modifiés en conséquence.

13. Alinéa 18(3)b)

Les fonctionnaires estiment utile de conserver l'exigence prévue à l'alinéa 18(3)b) parce que l'entreprise peut réviser le nombre d'unités visées. Cependant, afin d'éviter le chevauchement des renseignements requis, cet alinéa sera reformulé ainsi : « le nombre révisé d'ensembles de retenue ou de coussins d'appoint visés par l'avis de défaut, le cas échéant ».

Le *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles* et le *Règlement de 1995 sur la sécurité des pneus de véhicule automobile* contiennent des dispositions semblables et seront modifiés en conséquence.

14. Annexe 1

L'objectif de l'annexe 1 n'est pas de faire en sorte que le Ministère puisse restreindre à certains locaux l'application de la marque nationale de sécurité, mais de lui permettre d'être informé officiellement des locaux où une entreprise appose cette marque. Il est essentiel d'avoir ce renseignement pour des raisons d'application de la loi, par exemple, lors d'une enquête sur un défaut potentiel lié à la sécurité. Cela facilite également l'importation de produits par les entreprises en permettant aux consommateurs canadiens de savoir officiellement dans quels endroits du monde est apposée la marque nationale de sécurité au nom de l'entreprise. Pour régler la question que vous avez soulevée, le libellé de l'annexe 1 sera modifié pour que les autorisations indiquent les renseignements requis sans restreindre l'autorisation à certains locaux.

Le *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles* et le *Règlement de 1995 sur la sécurité des pneus de véhicule automobile* contiennent des dispositions semblables et seront modifiés en conséquence.

25. Annexe 6, paragraphe 8(3), sous-alinéa 9b)(ii), alinéas 9d) et e)

Sur ce point, la réponse précédente du Ministère n'était peut-être pas aussi complète que souhaité.

Comme vous l'indiquez dans votre lettre, l'annexe 6, le paragraphe 8(3), le sous-alinéa 9b)(ii) et les alinéas 9d) et e) précisent les exigences en matière de protection contre la corrosion de certaines parties d'un ensemble de retenue ainsi qu'en matière de couleur des sangles des ceintures fournies avec l'ensemble de retenue qui doit se conserver et ne pas déteindre ou tacher. Les mêmes exigences s'appliquent à tous les ensembles de retenue et coussins d'appoint complémentaires, ainsi qu'aux ensembles intégrés de retenue d'enfant et aux ceintures de sécurité fournies dans les véhicules automobiles (voir le récent DORS/2007-180).

- 3 -

Ces exigences visent à assurer que les ceintures de sécurité ne déteindront pas ou ne tacheront pas les vêtements des occupants, ce qui rendrait ces derniers réticents au port de la ceinture de sécurité. Une étude de Transports Canada a révélé que, pour chaque hausse d'un point de pourcentage du port de la ceinture depuis 1989, il y a eu en moyenne 23 décès de moins par an et 515 blessés de moins. Ces exigences pour les ceintures de sécurité ont été conçues afin de réduire le risque de décès et de blessures dus à l'utilisation d'un véhicule. Le Canada souhaite accroître davantage le taux de port de la ceinture de sécurité. Par conséquent, il est important qu'il n'y ait pas d'effet dissuasif, même infime, dans le cas du port de la ceinture de sécurité et, pour cette raison, les exigences ont été conservées dans le *Règlement*.

10. Alinéa 18(1)c)

Dans leur lettre du 30 mars 2007, les fonctionnaires ont indiqué que la dernière partie de l'alinéa 18(1)c) serait supprimée. Toutefois, après un examen plus approfondi, ils ont plutôt choisi d'utiliser le libellé proposé dans votre lettre du 3 janvier de la même année (tout renseignement nécessaire permettant d'identifier les ensembles ou coussins d'appoint).

Les modifications au sous-alinéa 13(2)e)(ii), au paragraphe 14(1), aux alinéas 18(1)c) et 18(3)b), ainsi qu'à l'annexe 1 dont il est question dans la présente seront publiées au cours des prochains mois dans la Partie II de la *Gazette du Canada* avec le *Règlement correctif visant certains règlements pris en vertu de la Loi sur la sécurité automobile*.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

[signé]  
William J. McCullough  
Directeur général  
Services exécutifs





**NOTE**

*(For Appendices I to BB, please refer to Volume 2)*

**NOTA**

*(Les annexes I à BB sont publiées dans le volume 2.)*



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



Available from:  
PWGSC – Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:  
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>





Second Session  
Fortieth Parliament, 2009

SENATE OF CANADA  
HOUSE OF COMMONS

*Proceedings of the Standing  
Joint Committee for the*

**Scrutiny of  
Regulations**

*Joint Chairs:*

The Honourable Senator JOHN WALLACE,  
ANDREW KANIA, M.P.

Thursday, November 5, 2009

Issue No. 11  
(Volume 2 of 2)

**Eleventh meeting on:**

Statutory Instruments Act, R.S.C. 1985, c. S-22

(Including Appendices I to BB)

Deuxième session de la  
quarantième législature, 2009

SÉNAT DU CANADA  
CHAMBRE DES COMMUNES

*Délibérations du Comité  
mixte permanent d'*

**Examen de la  
réglementation**

*Coprésidents :*

L'honorable sénateur JOHN WALLACE,  
ANDREW KANIA, député

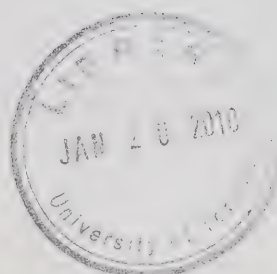
Le jeudi 5 novembre 2009

Fascicule n° 11  
(Volume 2 de 2)

**Onzième réunion concernant :**

La Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. 1985, ch. S-22

(Y compris les annexes I à BB)



THE STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE  
SCRUTINY OF REGULATIONS

*Joint Chair:* The Honourable Senator John Wallace

*Joint Chair:* Andrew Kania, M.P.

*Vice-Chair:* Royal Galipeau, M.P.

*Vice-Chair:* Brian Masse, M.P.

and

*Representing the Senate:*

The Honourable Senators:

George Baker, P.C.	Wilfred Moore
Fred Dickson	Kelvin Kenneth Ogilvie
Celine Hervieux-Payette, P.C.	John Wallace

*Representing the House of Commons:*

Members:

Gérard Asselin	Derek Lee
Dona Cadman	Andrew Saxton
Earl Dreeshen	Paul Szabo
Christiane Gagnon	Terence Young
Randy Hoback	

*Associate Members:*

Stephen Woodworth

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Bryden retired and was removed from the membership of the committee (*October 31, 2009*).

The Honourable Senator Bryden replaced the Honourable Senator Pépin (*October 26, 2009*).

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

*Coprésident :* L'honorable sénateur John Wallace

*Coprésident :* Andrew Kania, député

*Vice-président :* Royal Galipeau, député

*Vice-président :* Brian Masse, député

et

*Représentant le Sénat :*

Les honorables sénateurs :

George Baker, C.P.	Wilfred P. Moore
Fred Dickson	Kelvin Kenneth Ogilvie
Celine Hervieux-Payette, C.P.	John Wallace

*Représentant la Chambre des communes :*

Députés :

Gérard Asselin	Derek Lee
Dona Cadman	Andrew Saxton
Earl Dreeshen	Paul Szabo
Christiane Gagnon	Terence Young
Randy Hoback	

*Membres associés :*

Stephen Woodworth

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Bryden a pris sa retraite et a été retiré de la liste des membres du comité (*le 31 octobre 2009*).

L'honorable sénateur Bryden a remplacé l'honorable sénateur Pépin (*le 26 octobre 2009*).

## Appendix I

**NOTE ON SOR/2003-105, SEAWAY PROPERTY REGULATIONS**

Nineteen points of concern relating to these Regulations were brought to the Department of Transport's attention in a September 5, 2007 letter. Replies were received on March 14 and October 10, 2008. (For convenience, reference will be made to the points as numbered in counsel's letter of September 5, 2007.) Amendments were promised in relation to points 1, 2, the first paragraph of point 4, points 5, 6 and 10, the last two paragraphs of point 13, and points 14, 15, 17 and 18. It is suggested that a satisfactory response is provided to point 3. The remaining issues are addressed below.

**4. Section 7**

Persons are prohibited from accessing Seaway property unless, pursuant to section 7(a), they do so to conduct "legitimate business" on the property. The Department suggests that "legitimate business" means lawful activities that are authorized to be conducted on Seaway property. Accessing Seaway property to conduct authorized activities, however, is already expressly provided for under section 7(b). By exclusion, then, section 7(a) must permit access in order to conduct lawful activities that are not specifically authorized. The Department should be asked to clarify whether section 7(a) prohibits any access other than that connected with unlawful activity. Perhaps it should also be suggested that the term "legitimate business" be replaced with "lawful activity", for greater clarity.

**7. Sections 9(1) and 14(2)(a)**

These two provisions appear to overlap in that section 9(1) requires every person in the Seaway or on Seaway property to obey the instructions on any sign posted by the Manager, while section 14(2)(a) requires a person who operates a vehicle on Seaway property to obey the instructions on any sign or device posted by the Manager that is applicable to the person, the vehicle or the property. Anything required under section 14(2)(a) would appear to also be required under section 9(1). The Department would prefer not to merge the two provisions, suggesting that section 9(1) applies for purposes set out in section 8, while section 14(2)(a) applies only to signs posted for the "operation of vehicles". Regulating the operation of vehicles, however, would seem to fall within at least two purposes set out in section 8, the "safety of persons and property in the Seaway or on Seaway property" and "the environmental protection of the Seaway or Seaway property". In any case, whether or not these two provisions are intended to serve separate purposes, the actual effect of section 14(2)(a) appears to be redundant. Were section 14(2)(a) deleted, section 9(1) would still require that signs posted by the Manager be obeyed by persons who are operating vehicles.



- 2 -

8. Section 9(1)

As this provision requires persons to obey the instructions on signs except when otherwise “authorized” by the Manager, details were sought as to the procedural requirements of such an authorization. In addition, as it appears that the authorization power provided to the Manager under this provision may actually be in the nature of a discretionary exemption power, the specific enabling authority for this provision was sought. The Department indicates that it is “considering” amendments to the provision which may add some procedural and substantive direction, but does not share any concerns regarding the necessary enabling authority. Perhaps it should be suggested that the power to authorize persons to disregard instructions on posted signs be brought under the general authorization power set out in sections 30 to 33 of the Regulations. Such an approach would make it clear that the authorization power is in the nature of a license rather than a discretionary exemption and would also impose the same procedural requirements already required for other types of authorizations made by the Manager under these Regulations.

11. Sections 14(2)(b), 22(2) and 34(3)

It was suggested that these provisions, which require a person to comply with directions issued by a Manager or a person authorized by the Manager, are not authorized by the *Canada Marine Act*. The effect of these provisions is that the contravention of a direction issued by the Manager would also amount to a contravention of the Regulations, which is an offence under section 127 of the Act. In other words, these provisions indirectly create offences, for which there is no authority provided by the Act. Additionally, these provisions require persons to obey administrative directions as if they were law, and to face penal sanctions for non-compliance. It was suggested that this approach violates the criteria of the Joint Committee by making the rights and liberties of persons unduly dependent upon administrative discretion.

The Department suggests that the enabling authority provided in section 98(1)(a) of the Act is broad enough to authorize these provisions and that a discretionary power to issue directions subject to penal sanction is necessary to address unforeseeable safety events that may require an immediate reaction. Even broad enabling provisions, however, are subject to the presumption that offences may not be created by subordinate legislation except where clearly authorized. The fact that unforeseen circumstances may arise within a management scheme does not seem unique to the Seaway and Seaway property. If this argument was sufficient to rebut the presumption against the creation of offences, almost any Regulation-making power could be seen to authorize the same in order to compel obedience to administrative directions. Clearly this cannot be so.

- 3 -

While the Department cites two cases in support of its position, neither is determinative of the issue in question. In *R. v. Murray*, the court examined whether the Governor in Council was authorized, under the power found in the *Fisheries Act* to make regulations “for the proper management and control” of fisheries, to require that a person holding a fishing license comply with the conditions of the license. As the Act made it an offence to contravene a provision of the regulations, this requirement then made it an offence to contravene a condition of a licence, the condition being determined by an administrative official. While the court held that the Governor in Council was so authorized in part due to the broad scope of the enabling power, the decision also turned on the finding that section 9 of the Act expressly contemplated that legal proceedings may occur as an alternative to the suspension or cancellation of a licence following a violation of the conditions of that licence. This indicated to the court that Parliament had intended to authorize the Governor in Council to make regulations that would make it an offence to fail to comply with the conditions of a licence. The *Canada Marine Act*, however, contains no similar provisions. In addition, while the regulations discussed in *Murray* apply only to those persons who voluntarily apply for a licence, directions issued by the Manager of the Seaway under sections 14(2)(b), 22(2) or 34(3) may apply to any person in the Seaway or on Seaway property. Therefore, the decision in *Murray* should be distinguished from the present issue.

In *R. v. Henneberry*, which also dealt with a contravention of the conditions of a fishing license, the validity of the regulations was not contested and the court did not comment on that issue. This case therefore provides no useful insight.

As was pointed out in counsel’s September 5, 2007 letter, the Act expressly makes it an offence to fail to comply with a “reasonable requirement” of an enforcement officer. Presumably then, if Parliament had intended that it be an offence for a person to contravene an administrative direction made by the Manager of the Seaway, it would have said so. Perhaps it should be asked whether the Manager or the Manager’s representative could be designated as an enforcement officer under the Act.

## 12. Sections 14(3) and 15

It was noted that these provisions may in two ways extend penal liability to persons other than the person who actually contravened an instruction or direction issued by the Manager of the Seaway: first by stating that both the owner and the person in possession of a vehicle may be held liable for the contravention, and second by use of the term “apparently”. While the Department promises to remove the word “apparently” from both provisions, no response to the first concern is provided.

- 4 -

13. Sections 15, 16(2) and 34(4)

Three concerns were raised in respect of the Manager's authority under these provisions to have certain objects in the Seaway or on Seaway property moved or stored at the owner's risk and expense. As noted above, amendments are promised to address the concerns raised in the last two paragraphs of this point. With respect to the first concern, the enabling authority for these provisions appears to be section 98(1)(c) of the Act, which empowers the Governor in Council to make regulations respecting the removal, destruction or disposal of things that interfere with navigation in the Seaway. Sections 15, 16(2) and 34(4) of the Regulations, however, appear to authorize the Manager to remove things at the expense of the owner of that thing for reasons other than or in addition to interference with navigation in the Seaway.

The Department contends that the general authorization to make regulations respecting the maintenance of order and safety of persons in the Seaway and respecting the regulation of persons and vehicles on any land used in connection with the Seaway includes the power to authorize the Manager to remove an object in circumstances other than where that object interferes with navigation. Providing for the recovery of the cost of removal, however, goes beyond the scope of those general regulation-making powers and would only appear to be authorized by section 98(1)(c) of the Act. To the extent that these provisions provide for the recovery of the cost of removal of things that do not interfere with navigation in the Seaway, they are *ultra vires*. Perhaps it should be pointed out to the Department that this same issue was raised in respect of the *Port Authorities Operations Regulations* (registered as SOR/2000-55 and amended by SOR/2004-255) and was resolved by amending those Regulations to provide that the removal of an object may be only be done at the expense of the owner if that object interferes with navigation. This approach would still allow the Manager to remove objects for necessary reasons other than interference with navigation.

16. Sections 26 and 27

An activity that is otherwise prohibited by section 5 of the Regulations may be conducted under sections 22, 26 or 30. If the activity is conducted under sections 22 or 30, it must be subject to conditions or precautions designed to mitigate or prevent the prohibited result. If on the other hand the activity is authorized "under a contract or lease entered into with, or licence granted by, the Manager" pursuant to section 26, that activity is only required to be subject to conditions or precautions designed to mitigate or prevent the result that are "technically and economically feasible". The restrictions imposed by section 26 are notably less onerous than those imposed by section 22 or 30, despite that the only difference between these provisions is the manner in which the Manager authorizes the activity.



- 5 -

The Department states that the conditions that must be imposed under section 26 differ from those imposed under sections 22 or 30 because the Manager is empowered to order activities authorized under sections 22 or 30 to cease, while the Manager has no such power in relation to activities authorized under section 26. It seems evident, however, that the authority to order an activity to cease could be included in the terms of a contract, lease or license. Additionally, it should be noted that the current scheme requires that a person who conducts an activity under section 22 or 30 must take steps to mitigate or prevent a prohibited result, whereas a person who conducts an activity under section 26 may not have to take such steps. If the Manager has the power to stop activities conducted under section 22 or 30 but not under section 26, why is it that the conditions imposed on activities conducted under section 26 are less onerous than those imposed under section 22 or 30? Should this not be the other way around? In effect, section 26 allows the Manager to authorize activities in a manner that may avoid the requirement to prevent a result prohibited by section 5. Presumably this is not intended. An activity authorized under these Regulations should be subject to conditions designed to mitigate or prevent the prohibited results regardless of the method by which it was authorized.

In addition, it was suggested that the word "licence" be removed from section 27, since the Regulations do not expressly authorize the Manager to issue licenses. The Department maintains that the Manager is authorized under section 91(1)(c) of the Act to grant licenses and that the word should not be removed. Perhaps the Department should be asked to identify what kinds of licenses are issued by the Manager and what provisions govern those licenses.

19. Schedule, Items 14 and 16 to 19

In respect of the activities that are prohibited pursuant to these items of the Schedule unless authorization is obtained, concerns were raised that the descriptions of the activities were overbroad and tended to make the rights and liberties of citizens dependent upon administrative approval. It was asked whether it is possible to regulate these activities in a less restrictive manner, particularly given that many of the apparent included activities would not likely pose any danger or interference to the Seaway. It was also pointed out that the Manager already enjoys the power to direct that any activity that has or is likely to have a result prohibited under section 5 be ceased. The Department simply replies that notice of the planned activities is necessary for the safe operation of the Seaway. Requiring notice, however, is not the same as requiring authorization prior to conducting the activity. If notice is all that is required, then the Regulations should state this clearly and impose no further restriction.

November 21, 2008

SA/mn

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON  
PAUL SZABO, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.  
PAUL DEWAR, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
PAUL SZABO, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ  
PAUL DEWAR, DÉPUTÉ

September 5, 2007

William McCullough, Esq.  
Director General  
Executive Services  
Department of Transport  
26<sup>th</sup> Floor, Room 2626  
Tower C, Place de Ville  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0N5

Dear Mr. McCullough:

Our File : SOR/2003-105, Seaway Property Regulations

I have reviewed the referenced instrument prior to placing it before the Joint Committee, and would value your advice on the following matters.

Most of the following points were previously raised with respect to a substantially similar instrument, the *Port Authorities Operations Regulations*, registered as SOR/2000-55. I refer you to Mr. Peter Bernhardt's letters in that regard, dated November 26, 2002 and March 28, 2003. The points raised were subsequently addressed in amendments to the *Port Authorities Operations Regulations*, made by SOR/2004-255. I will note below where the same approach would seem appropriate in connection with this instrument.

1. Sections 5(b) and (d), 16(1), 24 and 25(1)(b)

In the French version of these provisions (excepting section 5(d)), the verb "entraver" is used as an equivalent of "to interfere" in the English version. However, the French version of the *Canada Marine Act* (the Act) uses the verb "gêner" as the equivalent of "to interfere", for example in sections 62(1)(c), 74(1)(c) and 98(1)(c). As was done with respect to the *Port Authorities Operations Regulations*, the French version of these provisions should be amended in order to conform to the Act.

- 2 -

In addition, the French version of section 5(d) uses the verb “nuire” as the equivalent of “to interfere” in the English version. I suggest that this word also be replaced with “gêner”.

2. Sections 5(c), (h), and (i)

Section 5(c) purports to prohibit anything that would or would likely “threaten” any part of the Seaway or Seaway property, while sections 5(h) and (i) prohibit anything that would or would likely “adversely affect” sediment, soil, air or water quality, Seaway operations or Seaway property. Your advice concerning the intended difference between “threaten” and “adversely affect” would be appreciated.

In addition, I note that the English and French versions of sections 5(h) and (i) are discrepant, in that the English version uses the phrase “adversely affect” in both provisions, while the French version uses “alter the quality” (“altérer la qualité”) in section 5(h) and “have a negative effect” (“avoir un effet néfaste”) in section 5(i). I suggest that the latter formulation be adopted in the French version of section 5(h).

3. Section 5(f)

This provision prohibits anything that is or is likely to “cause a nuisance”. Given that the remainder of section 5 broadly prohibits anything that causes or is likely to cause harm to persons, property, the Seaway, Seaway property, and the environmental quality of the Seaway and Seaway property, interferes with navigation or with authorized acts, or obstructs the Seaway or Seaway property, what other activity would be caught under this provision?

4. Section 7

It would appear pointless to refer to “any area of Seaway property” when the term “Seaway property” would suffice, and I suggest that the words “any area” be removed.

Additionally, section 7(a) specifies that a person may access Seaway property to conduct “legitimate business.” It would appear that the word “business” is used in the broad sense of activity, rather than of commercial operations, since the French version of this provision uses the words “activité légitime” as an equivalent term. Assuming this is correct, can you advise as to the meaning of “legitimate”? In general terms, what activities would and would not be legitimate?



- 3 -

5. Sections 8 and 9(1)

Section 9(2) provides that no person shall remove, mark or deface "any sign or device" in the Seaway or on Seaway property. While section 8 authorizes the Manager to post signs and section 9(1) requires persons to obey signs posted by the Manager, neither of these provisions refers to devices. I therefore suggest that sections 8 and 9(1) be amended to include devices, as was done with respect to the *Port Authorities Operations Regulations*.

6. Sections 9(1) and 14, and Item 16 of Column 1 of the Schedule, French version

The French version of section 9(1) uses the term "dispositif" as the equivalent of "device" in the English version. However, the French version of sections 14(1), 14(1)(b), 14(2)(a) and Item 16 of Column 1 of the Schedule instead use the term "dispositif de signalization" as the equivalent of "device". As was done with respect to the *Port Authorities Operations Regulations*, I suggest that the word "dispositif" be used in all instances in the French version.

7. Sections 9(1) and 14(2)(a)

Pursuant to section 9(1), every person shall obey the instructions on signs posted under the authority of the Manager unless the person is authorized by the Manager to do otherwise. Section 14(2)(a) requires that every person who operates a vehicle on Seaway property obey the instructions on any sign or device installed under the authority of the Manager and applicable to the person, the vehicle or the property. Section 14(2)(a) appears to be redundant, at least in part, and I would suggest that a reformulation could combine these two provisions.

8. Section 9(1)

As mentioned above, section 9(1) requires every person to obey the instructions on signs posted under the authority of the Manager, unless the person is "authorized" by the Manager to do otherwise. I note that section 30 confers a general power on the Manager to "authorize" the performance of activities listed in the schedule to the Regulations. Section 30 also sets out the circumstances under which authorization may be granted and conditions upon the authorized activity may be imposed. Sections 31 to 33 govern the information required to apply for an authorization, the circumstances under which the Manager may cancel or amend the conditions of an authorization, and the notice the Manager must provide when doing so. In contrast, section 9(1) set out no procedural rules and therefore, although the word "authorized" is used, appears to be more in the nature of the power to grant an administrative exemption from the legislative requirement to obey. If so, I

- 4 -

would appreciate your identification of the enabling provision that would authorize conferring this power upon the Manager.

9. Sections 10 and 11

Section 10 prohibits any person from operating a vehicle on Seaway property unless the person holds all licenses and permits required by the appropriate province and municipality and the vehicle is registered and equipped as required by those same authorities. Section 11 prohibits a person from operating a vehicle on Seaway property other than in accordance with the applicable provincial and municipal laws. It appears the section 11 includes anything prohibited under section 10. Therefore, I suggest that section 10 is not necessary and should therefore be removed.

10. Section 13(c), French version

The phrase “la vitesse minimale” in the French version of this provision should be replaced with “la vitesse moindre”.

11. Sections 14(2)(b), 22(2), and 34(3)

These provisions require a person to comply with directions issued by the Manager or a person authorized by the Manager under specified circumstances. Pursuant to section 127 of the Act, any person who contravenes a provision of the Regulations commits an offence. Thus, these provisions make it an offence to contravene a direction issued under the Regulations, despite that such a direction is not law and will be made on an individual basis. In other words, these provisions indirectly create offences.

Regulations imposing sanctions or creating offences must be authorized by Parliament either expressly or by necessary implication. There is no such authorization found in section 98 of the Act, which allows the Governor in Council to make regulations for

... the management, control, development and use of the Seaway and property and undertakings in connection with the Seaway, including regulations respecting

(a) the navigation and use by ships of the navigable waters of the Seaway, including the mooring, berthing and loading and unloading of ships and equipment for the loading and unloading of ships;

(b) the use and environmental protection of the Seaway or any land used in connection with the Seaway, including the regulation or prohibition of equipment, structures, works and operations;

- 5 -

- (c) the removal, destruction or disposal of any ship, part of a ship, structure, work or other thing that interferes with navigation in the Seaway and the provision for the recovery of the costs incurred;
- (d) the maintenance of order and the safety of persons and property in the Seaway or on any land used in connection with the Seaway;
- (e) the regulation of persons, vehicles or aircraft in the Seaway or on any land used in connection with the Seaway;
- (f) the regulation or prohibition of the excavation, removal or deposit of material or of any other action that is likely to affect in any way the navigability or operation of the Seaway or to affect any of the lands adjacent to the Seaway; and
- (g) the regulation or prohibition of the transportation, handling or storing in the Seaway, or on any land used in connection with the Seaway, of explosives or other substances that, in the opinion of the Governor in Council, constitute or are likely to constitute a danger or hazard to life or property.

I would also direct you to section 126(a) of the Act, which makes it an offence not to comply with a "reasonable requirement" of an enforcement officer. Presumably, if Parliament had similarly intended that it be an offence to contravene an administrative direction made by an authority such as the Manager, it would have said so.

Additionally, there is a fundamental distinction in law between the exercise of legislative power and administrative power. It is generally accepted that criminal sanctions attach only to the contravention of a requirement that has been established by legislation. However, directions issued by the Manager or a person authorized by the Manager will be created on a case-by-case basis. The requirements will not be set out in any law. The Joint Committee has never accepted that a person could face criminal prosecution under subordinate legislation for failing to comply with the instruction of an administrative official. Such a situation would make the rights and liberties of persons unduly dependent upon administrative discretion.

Therefore, it would appear that these provisions are *ultra vires* and should be revoked.

## 12. Sections 14(3) and 15

Section 14(3) states that the owner of a vehicle and any person apparently in possession of a vehicle parked or stopped contrary to an instruction or direction of the Manager made under section 14(2) may be held



- 6 -

liable. This means that the owner of a vehicle may be held liable for an act committed by another person (who operated the owner's vehicle). Pursuant to section 127 of the Act, only a person who contravenes a provision of the Regulations is guilty of an offence. Hence, section 14(3) effectively creates a new offence by extending liability to a person who may not actually have contravened section 14(2). Again, the creation of offences by way of regulation is not authorized by the Act, and this provision should be revoked.

Notwithstanding the above-noted concern, the use of the word "apparently" in this provision and in section 15 suggests that a person could be held liable merely because an administrative official believes that person to be in possession of the vehicle in question. Surely the determining factor should be whether the person was actually in possession of the vehicle. This word should be removed from both provisions, as was done in the *Port Authorities Operations Regulations*.

13. Sections 15, 16(2), and 34(4)

Pursuant to section 15, the Manager may have a vehicle that is parked or stopped contrary to the Regulations moved or stored at the risk and expense of its owner or operator or the person apparently in possession of it. Similarly, section 16(2) allows the Manager to remove refuse or a substance that pollutes, an object that interferes with navigation, or any cargo or ship's gear that is dropped, deposit, discharged or spilled in the Seaway or on Seaway property, at the risk and expense of the person who disposed of the thing. Additionally, section 34(4) allows the Manager to conduct the removal and storage of any thing brought into the Seaway or onto Seaway property in connection with a prohibited or unauthorized activity, and to conduct the restoration of any property affected by that activity, at the risk and expense of the person who has been instructed to cease the activity.

The relevant enabling authority for these provisions appears to be section 98(1)(c) of the Act, which grants the Governor in Council the power to make regulations for

... the management, control, development and use of the Seaway and property and undertakings in connection with the Seaway, including regulations respecting

(c) the removal, destruction or disposal of any ship, part of a ship, structure, work or other thing that interferes with navigation in the Seaway and the provision for the recovery of the costs incurred[.]

First, it is apparent that the power to make regulations authorizing the Manager to remove or store any object is subject to the proviso that the object

- 7 -

“interferes with navigation in the Seaway”. It can be presumed that, if Parliament intended the Governor in Council to be able to make regulations authorizing the removal of an object under other circumstances, it would have done so expressly. Therefore, section 15 is *ultra vires*, as are sections 16(2) and 34(4) to the extent that they apply regardless of whether or not an object interferes with navigation. Section 15 should be removed and, as was done with the *Port Authorities Operations Regulations*, sections 16(2) and 34(4) should be amended to bring them within the scope of section 98(1)(c) of the Act.

Second, section 98(1)(c) of the Act also provides that regulations may provide “for the recovery of costs incurred” during removal, destruction or disposal of a thing. However, sections 15, 16(2) and 34(4) provide for removal and storage not only at the expense of the relevant person but also at his or her “risk.” The latter term appears to exempt the Manager from liability that might otherwise arise as a result of moving or storing the object. This clearly falls outside of section 98(1)(c) of the Act. Additionally, since regulations removing rights or remedies must be expressly authorized, the general power to make regulations for “the management, control, development and use of the Seaway and property and undertakings in connection with the Seaway” cannot be seen to provide the necessary authorization. I submit that the word “risk” should be removed, as was done in the *Port Authorities Operations Regulations*.

Third, there does not appear to be any authority under section 98(1)(c) of the Act to provide for the recovery of the expense of a restoration of property, as provided for in section 34(4). Section 98(1)(c) only refers to “removal, destruction or disposal”, which is clearly a different endeavour than restoration. Thus, it would appear that section 34(4) must be amended so that the Manager is not empowered to conduct a restoration “at the risk and expense of the person.”

14. Section 18(a)(ii), French version

The English version of this provision states that a person who causes a dangerous situation must “station” a person at the site of the dangerous situation to warn other persons of the danger. The term used in the French version is “send” (“envoyer”), and I suggest that “placer” or “poster” would be a more appropriate word.

15. Section 20

This provision applies to a situation that “causes or is likely to cause” death, bodily injury or any other emergency situation, as well as to a situation that is “likely to cause” damage to property or the environment. The presumption, then, is that this provision does not apply to a situation that actually causes damage to property or the environment. I wonder if this was intended.

- 8 -

In addition, the words “is likely to” are rendered in the French version by both “est susceptible de” and “risque”. One, consistent phrase should be used.

16. Sections 26 and 27

Section 26 allows a person to conduct an activity listed in the schedule, which would otherwise be prohibited,

if authorized to do so in writing expressly or by necessary implication under a contract or lease entered into with, or licence granted by, the Manager.

Pursuant to section 27, if the activity has or is likely to have a result prohibited under section 5, the Manager is required to stipulate as a condition of the contract, lease or license that the person in question shall take measures designed to mitigate or prevent the result, “if technically and economically feasible.”

I note that an activity that has or is likely to have a result prohibited under section 5 may also be conducted under section 22 or 30(2), subject to conditions or precautions designed to mitigate or prevent the result. Can you advise as to why the conditions imposed under section 27, but not section 22 or 30, are subject to being “technically and economically feasible”? Additionally, is it the case that the Manager may require persons authorized under sections 26 and 27 to obtain insurance or provide performance or damage security, as may be done under section 30? Must a person authorized under section 26 and 27 provide the information listed in section 31(2)?

Finally, since the Regulations do not confer upon the Manager the power to grant licenses, I suggest that the word “licence” be removed from section 27.

17. Sections 31(2)(c) to (e)

Pursuant to these provisions, a person who seeks an authorization under section 30 must provide to the Manager:

(c) information relevant to the proposed activity and required by the Manager to assess the likelihood of the occurrence of any of the results prohibited under section 5;

(d) if required by the Manager, proof that the applicant has an insurance policy that provides adequate coverage for the activity, names the Manager as an additional insured and provides for the



- 9 -

insurer to notify the Manager in the event that the policy is amended or cancelled; and

(e) if required by the Manager, performance security and damage security in respect of the conduct of the activity.

[Emphasis added.]

First, I would appreciate your indication as to the reason a different formulation was used in section 31(2)(c) than in sections 31(2)(d) and (e). Since the latter provisions clearly contemplate that the Manager may or may not require proof of insurance and performance and damage security, is it assumed that the information described under section 31(2)(c) will always be required?

Second, I note that the verb “required” is rendered in the French version of these provisions as “exige” (“requested”). I would value your confirmation that the use of “required” in the English version is meant to mean “requested”, rather than “necessary”.

Third, assuming that “requested” is the intended meaning, sections 31(2)(d) and (e) appear to grant complete discretion to the Manager to decide whether proof of insurance and performance or damage security must be provided. It would be preferable that the requirement to obtain insurance or provide security turn on objective standards which are expressly set out in the Regulations. Otherwise, two persons who seek authorization for similar activities could receive different treatment for subjective reasons.

18. Section 34(1)(e)

This provision grants the Manager the power to instruct a person to cease an activity or comply with the conditions for conducting the activity, if that person conducts an activity for which no authorization is required and that has a result prohibited under section 5. This provision would appear to duplicate section 22(1) and, thus, I suggest that one of these two provisions be removed.

19. Schedule, Items 14 and 16 to 19

These items specify activities that may not be conducted in the Seaway or on Seaway property except with authorization by the Manager under section 30. The prohibited activities are: “conducting a race, regatta, trial, demonstration, organized event or similar activity”, “placing a placard, bill, sign or device”, “selling or offering for sale goods or services”, “distributing circulars, leaflets, or advertising materials”, or “engaging in any form of solicitation”. Pursuant to section 30, following the receipt of an application and the applicable fee, if any, the Manager must grant the authorization unless the

- 10 -

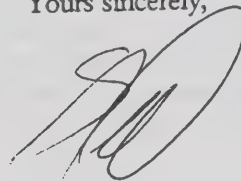
results of the activity are uncertain or the activity is likely to have results prohibited under section 5. If so, the Manager must refuse to grant the authorization, or grant the authorization subject to conditions designed to mitigate or prevent the results, and may also require the applicant to obtain adequate insurance coverage performance security or damage security.

It seems evident that, given the broad wording of the referenced items, many seemingly innocuous activities that would be included that rarely, if ever, would have results prohibited by section 5. For example, informally selling an item to an acquaintance, passing out a flyer, or holding a picnic would seem to be prohibited and to require authorization.

The approach taken is to set down broad prohibitions of a wide range of activities, while allowing the Manager to determine who may then be exempted from those prohibitions. While this approach may be appropriate with respect to some discretely described activities that are likely to interfere with the Seaway or cause danger, it is not appropriate with respect to broad categories which may include activities that pose no such danger or interference. Additionally, prohibition of certain of the listed activities may be seen to infringe upon individual rights to free speech, peaceful assembly and free association. At present, the right to engage in many innocuous activities requires an application, possibly a fee, and is dependent upon the approval of the Manager. Is it not possible to regulate these activities in a less restrictive manner? I note, for instance, that section 22 confers upon the Manager the power to instruct a person who conducts an activity likely to have a result prohibited under section 5 to cease that activity or take precautions necessary to mitigate or prevent the result. Is this not sufficient to manage the listed activities?

I look forward to receiving your comments concerning the foregoing.

Yours sincerely,



Shawn Abel  
Counsel

/mn



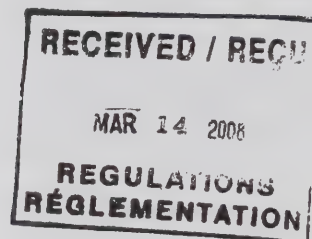
Transport  
Canada

Transports  
Canada

MARS 12 2008

Your file Votre référence  
Our file Notre référence

Mr. Shawn Abel  
Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4



Dear Mr. Abel:

**YOUR FILE: SOR/2003-105, SEAWAY PROPERTY REGULATIONS**

This responds to your first letter of September 5, 2007, regarding your review of the *Seaway Property Regulations*.

**1. Sections 5(b) and (d), 16(1), 24 and 25(1)(b)**

Transport Canada agrees that the French version of these provisions of the regulations should be amended in order to conform with the *Canada Marine Act*, which uses the verb “gêner” (not “entraver” or “nuire”) as the equivalent of “to interfere”.

**2. Sections 5(c), (h) and (i)**

As there was no intended difference between the words “threaten” and “adversely affect”, these provisions of the regulations should be amended to consistently use the phrase “adversely affect”.

Also, as the intention was to capture only those events where a change results in a deterioration of quality, Transport Canada agrees that section 5(h) of the French version of the regulations should be amended to change “altérer la qualité” to “avoir un effet néfaste”.

**3. Section 5(f)**

Section 5(f) is intended to capture other instances of nuisance that are not specifically enumerated in the provision, such as excessive noise or pollution.

.../2



- 2 -

**4. Section 7**

Transport Canada agrees that the words "any area" could be deleted from section 7 of the regulations.

The word "legitimate" refers to those lawful activities that are authorized to be conducted on Seaway property.

**5. Sections 8 and 9(1)**

Transport Canada agrees that the word "devices" should be added to sections 8 and 9(1).

**6. Sections 9(1) and 14, and Item 16 of Column 1 of the Schedule, French Version**

Transport Canada agrees that the word "dispositif", as opposed to "dispositif de signalisation", should be used in all instances in the French version of the regulations.

**7. Sections 9(1) and 14(2)(a)**

Section 9(1) applies to signs posted for the purposes set out in section 8, while section 14(2)(a) applies to signs posted for the purposes of "operation of vehicles". As the two provisions are not identical in their content, Transport Canada is of the view that merging the two provisions will not add to the clarity of the regulations.

**8. Section 9(1)**

Transport Canada is considering amending this provision to provide the circumstances in which such an authorization will be granted. While we are not of the view that such an amendment is necessary to bring the provision within the enabling authority, it is being considered to make express the implicit requirement that such an authorization would be in furtherance of the same purposes for which such a sign was posted in the first instance.

**9. Sections 10 and 11**

Transport Canada is of the view that it is necessary, for clarity, to make specific mention of the requirement that the vehicle and the operator possess the required licences and permits in addition to the requirement that the vehicle be operated in accordance with the relevant provincial and municipal laws.

- 3 -

**10. Section 13(c), French version**

Transport Canada agrees that the phrase “la vitesse minimale” should be replaced with “la vitesse moindre” in this provision of the French version of the regulations.

**11. Sections 14(2)(b), 22(2) and 34(3)**

Transport Canada is in the process of considering the concerns that you have raised in respect of these provisions and will provide a response as soon as possible.

**12. Sections 14(3) and 15**

Transport Canada agrees that the word “apparently” should be removed from both these provisions of the regulations.

**13. Sections 15, 16(2) and 34(4)**

Your letter indicates that the relevant enabling authority for these provisions appears to be section 98(1)(c) of the Act and, therefore, the power to make regulations authorizing the Manager to remove or store any object is subject to the proviso that the object “interferes with navigation in the Seaway”. You then conclude that section 15 is *ultra vires*, as are sections 16(2) and 34(4) to the extent that they apply regardless of whether or not an object interferes with navigation.

Transport Canada is of the view that sections 98(1), 98(1)(d) and (e) of the Act are sufficiently broad to enable the Governor in Council to make regulations authorizing the removal of an object under various circumstances and not only when it interferes with navigation:

*“98. (1) The Governor in Council may make regulations for the management, control, development and use of the Seaway and property and undertakings in connection with the Seaway, including regulations respecting: ...*

*(d) the maintenance of order and the safety of persons and property in the Seaway or on any land used in connection with the Seaway;*

*(e) the regulation of persons, vehicles or aircraft in the Seaway or on any land used in connection with the Seaway ... ”.*

We are of the view that the power to “remove and store” a given object is included within the power to make regulations respecting the maintenance of order and the safety of persons and the power to make regulations respecting the regulation of persons or vehicles on any land used in connection with the Seaway.

Your letter also suggests that the word “risk” should be removed from these provisions and Transport Canada is in agreement with this suggestion.

- 4 -

Finally, your letter suggests that section 34(4) must be amended so that the Manager is not empowered to conduct a restoration at the risk and expense of the person.

Transport Canada agrees that the references to restore and restoration should be removed from section 34(4) of the regulations.

**14. Section 18(a)(ii), French version**

Transport Canada agrees that the word “poster”, as opposed to the word “envoyer”, should be used in this provision of the French version of the regulations.

**15. Section 20**

Transport Canada agrees that this section of the regulations should be amended to include the situation where there is actual damage to property or the environment by changing the phrase “likely to cause, to “causes or is likely to cause”.

Also this section of the French version of the regulations should be amended to consistently use the phrase “est susceptible de”.

**16. Sections 26 and 27**

With regards to these sections, your letter questioned the inclusion of the phrase “if technically and economically feasible”. The wording of section 27 is different from the wording of sections 22 and 30(2) because the Manager, may, in situations where sections 22 and 30(2) apply, instruct the person conducting the activity to cease the activity whereas it does not have such a power pursuant to section 27.

In other words, if, in the context of activities covered by sections 22 and 30(2), it were not “technically and economically feasible” to take measures designed to mitigate or prevent a result prohibited under section 5, the Manager may instruct the person conducting the activity to cease it. By contrast, such a request is not possible in the context of a lease or a licence negotiated and granted pursuant to section 91(1)(c) of the Act as the Manager cannot first negotiate a contract, receive consideration and, then, order to cease the activity conducted pursuant to the contract or to impose measures which are not technically and economically feasible.

Further, with respect to the question raised in paragraph 3 of section 16 of your letter, the Manager may contractually require that its co-contractor obtain insurance or provide performance or damage security as well as the information that the Manager believes necessary.

Finally, section 91(1)(c) of the Act explicitly gives power to the Manager to grant licences and therefore the word “licence” should not be removed from the Regulations.



- 5 -

**17. Sections 31(2)(c) to (e)**

Section 31(2)(c) will be amended to clarify that information necessary to assess the likelihood of the occurrence of the results under section 5 is always required. In addition, Transport Canada intends to amend sections 31(2)(d) and (e) to reference that it is in the circumstances in which results under section 5 are likely that proof of insurance and performance or damage security is required.

**18. Section 34(1)(e)**

Transport Canada agrees that there is duplication and that section 34(1)(e) should be deleted.

**19. Schedule, Items 14 and 16 to 19**

Transport Canada is of the view that advance notice of planned activities is necessary for the safe operation of Seaway property and, therefore, that the prohibitions are appropriate.

Yours sincerely,



William J. McCullough  
Director General  
Executive Services



Transport Canada

Transports Canada

Your file

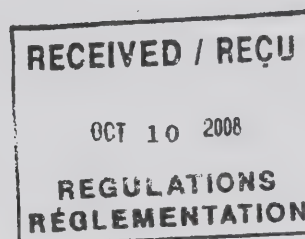
Votre référence

Our file

Notre référence

OCT - 9 2008

Mr. Shawn Abel  
Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4



Dear Mr. Abel:

**YOUR FILE: SOR/2003-105, SEAWAY PROPERTY REGULATIONS**

This responds to your letter of June 30, 2008, which references your letter of September 5, 2007 and our response of March 12, 2008, wherein we indicated that a reply to point 11 would be forthcoming. We are now in a position to provide a reply.

**11. Sections 14(2)(b), 22(2) and 34(3)**

Transport Canada does not agree with the Committee's position that sections 14(2)(b), 22(2) and 34(3) of the Regulations are unauthorized.

Parliament has conferred the authority to "make regulations **for** the management, control, development and use of the Seaway and property" and specifically included the authority to make regulations "**respecting** the regulation of persons, vehicles or aircraft in the Seaway or on any land used in connection with the Seaway" and "**respecting** the maintenance of order and the safety of persons and property in the Seaway or on any land used in connection with the Seaway".

In this respect, the provisions in question are intended to respond to unforeseeable safety events that could not be addressed otherwise through a general rule, for example by requiring the installation of traffic signposts. Due to the need for an effective, and often immediate, reaction in order to maintain order and safety on the Seaway property, the authority to require compliance with directions or instructions issued by a person at the operational level, who is aware of the Seaway reality, is required. As a result of the reality of the day-to-day operations of Seaway property, the authority to make regulations "**respecting** ... the safety of persons and property" necessarily provides authority for these provisions.

- 2 -

In addition to the authority to make regulations "**respecting** ... the safety of persons and property", the *Canada Marine Act* also confers power to make regulations "**for** the management and control of Seaway property", authorizing the provisions in question. The use of the link word "for", as discussed in John Mark Keyes's *Executive Legislation*, at page 182, allows for the greatest breadth in connecting executive legislation to its authorized matters or purposes. Similar matters have been the subject of two recent cases where it has been held that an authority to make regulations for "the proper management and control of the sea-coast and inland fisheries" included authority to enforce compliance with the terms and conditions of a licence, an analogous example of an administrative decision. In the decision of *R. v. Murray* the Court found that the word "control" implied "the exercise of a power over a subject" rather than just the direction and supervision of the regulated activity. Similarly, in the decision of *R. v. Henneberry*, the Court indicated that Parliament anticipated that regulations would include provisions for meaningful enforcement of the terms and conditions of a license. There are other decisions that provide support for this position as well. Applying these cases to the Regulations at issue, the authority conferred on the Governor in Council in the *Canada Marine Act* includes the power to make regulations for more than just the management of the Seaway property, but also its "control". It is difficult to see how effective "control", which must be interpreted to mean something distinct from its "management", of Seaway property would be achieved without the ability to require compliance with administrative directives issued in the circumstances established and governed by the regulations of the Governor in Council.

Furthermore, the circumstances in which the directions or instructions are issued are circumscribed by the purposes of the Act, so that they are issued to ensure safety of persons and property. The regulations reflect the reality about which Parliament would have been aware – that each Seaway property would present its own individualized needs. Transport Canada is of the view that Parliament can be seen to have contemplated that regulations would be required to enforce compliance with administrative decisions otherwise effective control and management of Seaway property would be undermined.

Yours sincerely,

  
Marie-Hélène Lévesque  
Corporate Secretary



## Annexe I

**TRANSLATION / TRADUCTION****NOTE SUR DORS/2003-105, Règlement sur les biens de la voie maritime**

Dix-neuf sujets de préoccupation concernant ce Règlement ont été signalés au ministère des Transports dans une lettre du 5 septembre 2007. Des réponses ont été reçues les 14 mars et 20 octobre 2008. (Par commodité, les points sont soulevés dans l'ordre où ils sont énumérés dans la lettre de l'avocat-conseil du 5 septembre 2007.) Des modifications ont été promises en rapport avec les points 1 et 2, le premier paragraphe du point 4, les points 5, 6 et 10, les deux derniers paragraphes du point 13 et les points 14, 15, 17 et 18. Une réponse satisfaisante est réputée avoir été fournie en rapport avec le point 3. Les autres questions sont traitées ci-dessous.

**4. Article 7**

Il est interdit de pénétrer dans les biens de la voie maritime sauf, aux termes de l'alinéa 7a), pour y effectuer des « activités légitimes ». Selon le ministère, il faut entendre par « activités légitimes » des activités légales qu'il est permis d'effectuer dans les biens de la voie maritime. Or l'alinéa 7b) permet déjà expressément de pénétrer dans les biens de la voie maritime pour y effectuer des activités autorisées. Par exclusion, donc, l'alinéa 7a) doit permettre l'accès pour effectuer des activités légales qui ne sont pas expressément autorisées. Il faudrait donc que le ministère précise si l'alinéa 7a) interdit l'accès autrement qu'en liaison avec une activité illégale. Peut-être pourrait-il aussi remplacer pour plus de clarté le terme « activités légitimes » par « activités légales ».

**7. Paragraphe 9(1) et alinéa 14(2)a)**

Ces deux dispositions semblent se recouper dans la mesure où le paragraphe 9(1) oblige toute personne qui se trouve dans la voie maritime ou sur les biens de la voie maritime à respecter les instructions des panneaux indicateurs placés sous l'autorité du gestionnaire alors que l'alinéa 14(2)a) oblige toute personne qui conduit un véhicule sur les biens de la voie maritime à se conformer aux instructions qui figurent sur les panneaux indicateurs ou dispositifs de signalisation installés sous l'autorité du gestionnaire et qui s'appliquent à elle, au véhicule ou aux biens. Tout ce qu'exige l'alinéa 14(2)a) semble être exigé aussi par le paragraphe 9(1). Le ministère préfère ne pas fusionner les deux dispositions au motif que le paragraphe 9(1) s'applique aux fins énoncées à l'article 8 alors que l'alinéa 14(2)a) s'applique seulement aux panneaux indicateurs régissant « la conduite de véhicules ». Cependant, la réglementation de la conduite de véhicules semblerait relever d'au moins deux des fins énoncées à l'article 8, à savoir « la sécurité des personnes et des biens situés dans la voie maritime ou sur les biens de la voie maritime » et « la protection environnementale de la voie maritime ou des biens de la voie maritime ». De toute façon, que ces deux dispositions visent ou non des fins

- 2 -

distinctes, l'effet réel de l'alinéa 14(2)a) semble redondant. Si l'alinéa 14(2)a) était supprimé, le paragraphe 9(1) obligerait quand même quiconque conduit un véhicule à se conformer aux panneaux indicateurs installés par le gestionnaire.

8. Paragraphe 9(1)

Comme cette disposition oblige à respecter les instructions des panneaux indicateurs à moins d'une autorisation contraire du gestionnaire, on a cherché à obtenir des détails sur les modalités d'application de cette autorisation. En outre, comme il se peut que le pouvoir d'autorisation accordé au gestionnaire aux termes de cette disposition s'apparente à un pouvoir d'exception discrétionnaire, on s'est enquis de l'autorité habilitante de cette disposition. Le ministère indique qu'il « envisage » d'apporter à la disposition des modifications susceptibles de fournir des orientations de procédure ou de fond, mais ne se préoccupe pas de l'autorité habilitante nécessaire. Peut-être pourrait-il rapporter le pouvoir d'autoriser les dérogations aux instructions des panneaux indicateurs au pouvoir d'autorisation général des articles 30 à 33 du Règlement. Ainsi, il serait clair que ce pouvoir d'autorisation relève de la permission plutôt que de l'exception discrétionnaire et les modalités d'application seraient les mêmes en l'occurrence que celles des autres autorisations que le gestionnaire peut donner aux termes du Règlement.

11. Alinéa 14(2)b), paragraphe 22(2) et paragraphe 34(3)

Il a été indiqué que ces dispositions, qui obligent à se conformer aux instructions données par le gestionnaire ou par une personne autorisée par lui, ne sont pas autorisées par la *Loi maritime du Canada*. Il en résulte que les dérogations aux instructions du gestionnaire équivalent à une contravention du Règlement, ce qui constitue une infraction aux termes de l'article 127 de la Loi. En d'autres termes, ces dispositions créent indirectement des infractions sans que la Loi en fournisse l'autorisation. En outre, elles obligent à se conformer à des instructions administratives comme s'il s'agissait de dispositions légales et rendent passible de sanctions pénales en cas d'infraction. Il a été indiqué qu'on violait ainsi les critères du Comité mixte en subordonnant indûment les droits et libertés des gens à la discrétion administrative.

Le ministère estime que l'autorité habilitante fournie par l'alinéa 98(1)a) de la Loi suffit à autoriser ces dispositions et qu'il faut un pouvoir discrétionnaire d'émettre des instructions sous peine de sanction pénale en vue d'atteintes à la sécurité imprévisibles qui exigent une intervention immédiate. Or même de larges dispositions habilitantes sont subordonnées à la présomption qu'il ne convient pas que des textes d'application créent des infractions à moins d'autorisation claire à cet effet. Le fait que des circonstances imprévues puissent survenir dans un régime de gestion ne semble pas particulier à la voie maritime ou à ses biens. Si cet argument suffisait à réfuter la présomption contre la création d'infractions, on pourrait en déduire que tout pouvoir de réglementation ou presque autorise à le faire dans le

- 3 -

but d'assurer le respect d'instructions administratives. Il ne saurait évidemment pas en être ainsi.

Le ministère cite à l'appui de sa position deux causes qui ne tranchent ni l'une ni l'autre la question. Dans l'affaire *R. c. Murray*, le tribunal s'est demandé si le gouverneur en conseil était autorisé, en vertu du pouvoir que lui confère la *Loi sur les pêches* de prendre des règlements concernant « la gestion et la surveillance judiciaires des pêches », à obliger le titulaire d'un permis de pêche à se conformer aux conditions du permis. Comme cette loi interdit de contrevenir à une disposition du règlement, cela devenait une infraction que de manquer aux dispositions d'un permis, dispositions déterminées par un fonctionnaire administratif. Le tribunal a statué que le gouverneur en conseil était dans son droit en partie à cause de l'ample portée du pouvoir habilitant, mais la décision découlait aussi de la constatation que l'article 9 de la Loi prévoit expressément qu'on peut engager des procédures pour cause de violation des conditions d'un permis au lieu de suspendre ou de révoquer le permis. Le tribunal en a inféré que le législateur avait voulu autoriser le gouverneur en conseil à prendre des règlements qui font une infraction d'un manquement aux dispositions d'un permis. Cependant, la *Loi maritime du Canada* ne contient pas de dispositions semblables. En outre, les règlements dont il est question dans l'affaire *Murray* s'appliquent seulement aux personnes qui demandent volontairement un permis alors que les instructions que donne le gestionnaire de la voie maritime aux termes de l'alinéa 14(2)b) ou des paragraphes 22(2) ou 34(3) peuvent s'appliquer à quiconque se trouve dans la voie maritime ou sur les biens de la voie maritime. Il convient donc de distinguer la décision rendue dans l'affaire *Murray* du cas qui nous occupe.

Dans l'affaire *R. c. Henneberry*, où il est aussi question d'un manquement aux conditions d'un permis de pêche, la validité du règlement n'était pas contestée et le tribunal ne s'est pas prononcé là-dessus. Cette cause ne nous est donc guère utile.

Comme il est dit dans la lettre de l'avocat-conseil du 5 septembre 2007, la Loi fait une infraction du manquement aux « exigences ou aux directives valablement formulées » par un agent de l'autorité. Il faut donc supposer que si le législateur avait voulu que commette une infraction quiconque contrevient à une instruction administrative formulée par un gestionnaire de la voie maritime, il l'aurait précisé. Ne vaudrait-il pas mieux désigner le gestionnaire ou son représentant comme agent de l'autorité aux termes de la Loi?

## 12. Paragraphe 14(3) et article 15

Il a été remarqué que ces dispositions risquent doublement de faire peser une responsabilité pénale sur des personnes autres que celle même qui contrevient à une instruction formulée par le gestionnaire de la voie maritime : d'une part, en stipulant que tant le propriétaire que la personne en possession du véhicule peuvent être tenus responsables; d'autre part, en employant le verbe « sembler ». Le



- 4 -

ministère promet de supprimer le terme « sembler » des deux dispositions, mais il n'a pas répondu au premier point.

13. Article 15, paragraphes 16(2) et 34(4)

Trois préoccupations ont été formulées au sujet du pouvoir que ces trois dispositions confèrent au gestionnaire de faire déplacer ou entreposer aux risques et dépens du propriétaire certains objets se trouvant sur la voie maritime ou dans ses biens. Comme il a été dit ci-dessus, des modifications sont promises pour remédier aux préoccupations des deux derniers paragraphes de ce point. Concernant la première préoccupation, l'autorité habilitante de ces dispositions semble être l'alinéa 98(1)c) de la Loi, qui autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements en ce qui touche l'enlèvement ou la disposition, notamment par destruction, de choses qui gênent la navigation dans la voie maritime. L'article 15 et les paragraphes 16(2) et 34(4), cependant, semblent autoriser le gestionnaire à faire enlever ces choses aux frais de leur propriétaire pour des raisons autres que le fait qu'elles gênent la navigation dans la voie maritime.

Le ministère soutient que l'autorisation générale de prendre des règlements concernant le maintien de l'ordre et la sécurité des personnes et des biens dans la voie maritime ou sur les terrains relatifs à la voie maritime comprend le pouvoir d'autoriser le gestionnaire à faire enlever un objet même s'il ne gêne pas la navigation. Le recouvrement des frais d'enlèvement dépasse toutefois ce pouvoir de réglementation général et ne serait autorisé, semble-t-il, qu'aux termes de l'alinéa 98(1)c) de la Loi. Dans la mesure où ces dispositions prévoient le recouvrement des frais d'enlèvement d'objets qui ne gênent pas la navigation dans la voie maritime, elles ne sont pas autorisées. Peut-il faudrait-il faire observer au ministère que la même question s'est posée à l'égard du *Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires* (DORS/2000-55 modifié par DORS/2004-255) et qu'elle a été réglée en modifiant ce règlement de manière à prévoir qu'un objet ne peut être enlevé aux frais du propriétaire que s'il gêne la navigation. Le gestionnaire pourrait toujours même alors faire enlever des objets pour des raisons valables autres que le fait qu'ils gênent la navigation.

16. Articles 26 et 27

Une activité par ailleurs interdite par l'article 5 du Règlement peut être exercée aux termes des articles 22, 26 ou 30. Si elle est exercée aux termes des articles 22 ou 30, elle est assujettie à des conditions ou des précautions conçues pour atténuer ou prévenir la conséquence interdite. Si, par contre, l'activité est autorisée « aux termes d'un contrat ou bail conclu avec le gestionnaire, ou d'une licence octroyée par celui-ci » aux termes de l'article 26, il suffit que les conditions ou les précautions visant à atténuer ou prévenir la conséquence soient réalisables « sur les plans technique et économique ». L'article 26 impose des restrictions sensiblement moins astreignantes que les articles 22 ou 30 malgré que la seule différence entre elles

- 5 -

réside dans la manière dont le gestionnaire autorise l'activité.

Selon le ministère, l'article 26 n'impose pas les mêmes conditions que les articles 22 ou 30 parce que le gestionnaire est autorisé à faire cesser les activités autorisées aux termes des articles 22 ou 30, mais non celles autorisées aux termes de l'article 26. Il semble évident toutefois que le pouvoir de faire cesser une activité pourrait être prévu dans un contrat, un bail ou une licence. En outre, il est à noter qu'à l'heure actuelle une personne qui exerce une activité aux termes des articles 22 ou 30 doit prendre les mesures nécessaires pour atténuer ou prévenir la conséquence interdite alors que celui qui exerce une activité aux termes de l'article 26 peut ne pas être tenu de prendre de telles mesures. Si le gestionnaire a le pouvoir de faire cesser des activités exercées aux termes des articles 22 ou 30, mais non aux termes de l'article 26, pourquoi l'article impose-t-il des conditions moins astreignantes que les articles 22 ou 30? Ne devrait-ce pas être le contraire? En fait, l'article 26 permet au gestionnaire d'autoriser des activités d'une manière susceptible de contourner l'obligation de prévenir une conséquence interdite par l'article 5. Telle n'est sans doute pas l'intention. Les activités autorisées aux termes du Règlement devraient être assujetties à des conditions conçues pour atténuer ou prévenir les conséquences interdites quelle que soit la façon dont elles sont autorisées.

Il a été suggéré en outre de supprimer de l'article 27 le mot « licence » puisque le Règlement n'autorise pas expressément le gestionnaire à octroyer des licences. Comme le ministère maintient que le gestionnaire est autorisé aux termes de la version anglaise de l'alinéa 91(1)c) de la Loi à « grant licences » (« accorder des permis » dans la version française), il s'y oppose. Peut-être faudrait-il lui demander de préciser les types de « licences » (« permis » dans la version française) que le gestionnaire est autorisé à accorder et quelles dispositions régissent ces permis.

19. Annexe, articles 14 et 16 à 19

Concernant les activités interdites à moins d'autorisation aux termes de ces articles de l'annexe, on s'est demandé si leur description n'était pas trop large et ne tendait pas à subordonner les droits et libertés civils à l'approbation administrative. On a demandé s'il était possible de réglementer ces activités de manière moins restrictive d'autant que nombre d'entre elles ont peu de chances de mettre en danger ou d'entraver la voie maritime. On a également fait observer que le gestionnaire disposait déjà du pouvoir de faire cesser toute activité qui entraîne ou risque d'entraîner une conséquence interdite par l'article 5. Le ministère se contente de répondre que l'avis préalable des activités prévues est nécessaire à la sûreté d'exploitation de la voie maritime. Exiger d'être notifié d'une activité, cependant, ce n'est pas la même chose que de l'interdire sans autorisation préalable. Si la notification suffit, le Règlement devrait le préciser et ne pas imposer de plus amples restrictions.

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 5 septembre 2007

Monsieur William McCullough  
Directeur général  
Services de la haute direction  
Ministère des Transports  
26<sup>e</sup> étage, pièce 2626  
Tour C, Place de Ville  
OTTAWA (Ontario) K1A 0N5

Monsieur,

N/R.éf.: DORS/2003-105, Règlement sur les biens de la voie maritime

Ayant examiné le texte mentionné en objet avant d'en saisir le Comité mixte, je vous prierais de me faire part de votre avis sur les questions suivantes.

La plupart des points suivants ont déjà été soulevés à l'égard d'un texte assez semblable, le *Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires* (DORS/2000-55). Je vous renvoie à cet égard aux lettres de M. Peter Bernhardt en date du 26 novembre 2007 et du 28 mars 2003. Les points soulevés ont donné lieu à des modifications apportées par DORS/2004-255 au *Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires*. J'indiquerai ci-dessous les dispositions du Règlement mentionné en objet qu'il conviendrait de modifier de la même façon.

1. Alinéas 5b) et d), paragraphe 16(1), article 24 et alinéa 25(1)b)

Dans la version française de ces dispositions (sauf l'alinéa 5(d)), le verbe « entraver » est employé comme équivalent du verbe anglais « to interfere ». Cependant, la version française de la *Loi maritime du Canada* (la Loi) utilise « gêner » comme équivalent du verbe « to interfere », par exemple, aux alinéas 62(1)c), 74(1)c) et 98(1)c). Comme dans le cas du *Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires*, il faudrait modifier la version française de ces dispositions afin de l'aligner sur la Loi. En outre, la version française de l'alinéa 5d) rend le verbe anglais « interfere » par le verbe « nuire ». Il faudrait là aussi le verbe « gêner ».

2. Alinéas 5c), h) et i)

Dans la version anglaise, l'alinéa 5c) interdit tout ce qui « threaten » ou risque de « threaten » une partie de la voie maritime ou des biens de la voie maritime alors que les alinéas 5h) et i) interdisent tout ce qui « adversely affect » ou risque de « adversely affect » la qualité des sédiments, du sol, de l'air ou de l'eau, l'exploitation de la voie maritime ou les biens de la voie maritime. Je vous saurais gré de m'expliquer la différence qu'on veut faire entre « threaten » et « adversely affect ».



- 2 -

En outre, je note que les versions anglaise et française des alinéa 5h) et i) divergent en ce que la version anglaise emploie aux deux alinéas « adversely affect » alors que la version française emploie « altérer la qualité » à l'alinéa 5h) et « a un effet néfaste » à l'alinéa 5i). Il faudrait employer cette dernière formulation à l'alinéa 5h) de la version française.

3. Alinéa 5f)

Cette disposition interdit tout ce qui « occasionne une nuisance » ou risque de le faire. Vu que le reste de l'article 5 interdit à grands traits tout ce qui fait tort ou risque de faire tort aux personnes, aux biens, à la voie maritime et à ses biens ainsi qu'à la qualité environnementale de la voie maritime et de ses biens, de gêner la navigation et de nuire à des activités autorisées ou d'obstruer la voie maritime ou ses biens, quelles autres activités cette disposition engloberait-elle?

4. Article 7

Comme il semble inutile de stipuler « l'un des secteurs des biens de la voie maritime » alors que le terme « les biens de la voie maritime » suffirait, je suggère de supprimer les mots « l'un des secteurs des ».

En outre, dans la version anglaise, l'alinéa 7a) dispose qu'une personne peut pénétrer dans la voie maritime pour « conduct legitimate business there ». Le terme « business » semble être employé ici dans le sens large d'activités plutôt que d'« opérations commerciales » puisque la version française parle d'« activités légitimes ». Si tel est le cas, pourriez-vous nous dire ce qu'il faut entendre par « legitimate »? En général, quelles activités seraient légitimes et quelles ne le seraient pas?

5. Article 8 et paragraphe 9(1)

Le paragraphe 9(2) interdit d'enlever, de marquer ou de détériorer « tout panneau indicateur ou dispositif » situé dans la voie maritime ou sur ses biens. Alors que l'article 8 autorise le gestionnaire à faire placer des panneaux indicateurs et le paragraphe 9(1) oblige à respecter les instructions des panneaux indicateurs placés sous l'autorité du gestionnaire, ni l'une ni l'autre de ces dispositions ne parlent de « dispositifs ». Je suggère donc d'ajouter « dispositifs » aux dispositions 8 et 9(1) comme dans le cas du *Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires*.

6. Paragraphe 9(1), article 14 et article 16 de la colonne 1 de l'Annexe (version française)

La version française du paragraphe 9(1) rend le terme anglais « device » par « dispositif ». Or la version française des dispositions 14(1), 14(1)b), 14(2)a) et de l'article 16 de la colonne 1 de l'Annexe rendent « device » par « dispositif de

- 3 -

signalisation ». Comme dans le cas du *Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires*, je suggère d'employer le terme « dispositif » partout dans la version française.

7. Paragraphe 9(1) et alinéa 14(2)a)

Le paragraphe 9(1) oblige à respecter les instructions des panneaux indicateurs placés sous l'autorité du gestionnaire à moins d'être autorisé par lui à y déroger. L'alinéa 14(2)a) exige que toute personne qui conduit un véhicule sur les biens de la voie maritime se conforme aux instructions qui figurent sur les panneaux indicateurs ou dispositifs de signalisation installés sous l'autorité du gestionnaire et qui s'appliquent à elle, au véhicule ou aux biens. Comme l'alinéa 14(2)a) semble redondant du moins en partie, je suggérerais de fusionner ces deux dispositions.

8. Paragraphe 9(1)

Comme il vient d'être dit, le paragraphe 9(1) oblige à respecter les instructions des panneaux indicateurs placés sous l'autorité du gestionnaire à moins d'être « autorisé » par lui à y déroger. Je note que l'article 30 confère au gestionnaire un pouvoir général d'« autoriser » les activités mentionnées à l'annexe du Règlement. Il énonce aussi les circonstances dans lesquelles l'autorisation peut être accordée et les conditions auxquelles l'activité autorisée peut être exercée. Les articles 31 à 33 régissent les renseignements dont il faut accompagner une demande d'autorisation, les circonstances dans lesquelles le gestionnaire peut annuler ou modifier les conditions de l'autorisation et le préavis que le gestionnaire doit alors donner. En revanche, comme il ne prévoit pas de marche à suivre, le paragraphe 9(1) semble, même si le terme « autorisé » y figure, s'apparenter davantage au pouvoir d'accorder une exception administrative qu'à une obligation légale d'obtempérer. Si tel est le cas, je vous prierais de me citer la disposition qui permet de conférer ce pouvoir au gestionnaire.

9. Articles 10 et 11

L'article 10 interdit à toute personne de conduire un véhicule sur les biens de la voie maritime à moins qu'elle ne soit titulaire des permis et licences exigés par la province et la municipalité compétentes et que le véhicule soit immatriculé et équipé conformément aux lois de ces provinces et municipalités. L'article 11 interdit de conduire un véhicule sur les biens de la voie maritime autrement que conformément aux lois provinciales et municipales applicables. L'article 11 semble viser tout ce qui est interdit par l'article 10. J'estime donc que l'article 10 est superflu et qu'il devrait être éliminé.

- 4 -

10. Alinéa 13c), version française

Il faudrait remplacer l'expression « vitesse minimale » employée dans cette disposition par l'expression « vitesse moindre ».

11. Alinéa 14(2)b) et paragraphes 22(2) et 34(3)

Ces dispositions obligent à respecter les instructions données par le gestionnaire ou par une personne autorisée par lui dans des circonstances données. Conformément à l'article 127 de la Loi, quiconque contrevient aux dispositions des règlements est coupable d'une infraction. Ces dispositions font donc une infraction du non-respect d'une instruction donnée aux termes du Règlement alors que cette instruction n'est pas légale et qu'elle est donnée à titre individuel. En d'autres termes, elles créent indirectement une infraction.

Les règlements qui imposent des sanctions ou créent des infractions doivent être autorisés par le législateur expressément ou par voie de conséquence nécessaire. Aucune autorisation en ce sens n'est prévue à l'article 98, qui permet au gouverneur en conseil de prendre des règlements en vue

... de la gestion, du contrôle, du développement et de l'utilisation de la voie maritime, des immeubles ou biens réels ou des entreprises liés à celle-ci, notamment en ce qui touche :

a) la navigation et l'usage des eaux navigables de la voie maritime par des navires, y compris le mouillage, l'amarrage, le chargement et le déchargement de ceux-ci, ainsi que l'équipement de chargement et de déchargement;

b) l'usage de la voie maritime et des terrains relatifs à la voie maritime et la protection de leur environnement, y compris la réglementation ou l'interdiction de l'équipement, de bâtiments, d'ouvrages ou d'activités;

c) l'enlèvement ou la disposition, notamment par destruction, de navires ou de toutes parties s'en étant détachées, de bâtiments, d'ouvrages ou d'autres choses qui gênent la navigation dans la voie maritime, et le recouvrement des coûts afférents;

d) le maintien de l'ordre et la sécurité des personnes et des biens dans la voie maritime ou sur les terrains relatifs à la voie maritime;

e) la réglementation des personnes, des véhicules et des aéronefs dans la voie maritime ou sur les terrains relatifs à la voie maritime;

f) la réglementation — y compris l'interdiction — de l'excavation, de l'enlèvement ou du dépôt de matériaux ou de toute autre activité de nature à avoir un effet quelconque sur la navigabilité de la voie maritime ou sur les terrains voisins;

g) la réglementation — y compris l'interdiction — du transport, de la manipulation et du stockage dans la voie maritime ou sur les terrains relatifs à la voie maritime, d'explosifs ou d'autres substances qui, à son



- 5 -

avis, constituent un danger — réel ou apparent — pour les personnes ou les biens.

Je vous renvoie aussi à l'alinéa 126a) de la Loi qui prévoit que quiconque manque aux exigences ou aux directives « valablement formulées » par l'agent de l'autorité commet une infraction. Il faut supposer que, si le législateur avait voulu que soit coupable d'une infraction quiconque contrevient à une instruction administrative donnée par un agent de l'autorité comme le gestionnaire, il l'aurait précisé.

En outre, il y a en droit une distinction fondamentale entre un pouvoir législatif et un pouvoir administratif. Il est généralement admis que seul le manquement à une exigence établie par voie législative peut être passible de sanctions pénales. Or les instructions du gestionnaire ou d'une personne autorisée par lui sont données au cas par cas. Les exigences ne sont énoncées dans aucune loi. Le Comité mixte n'a jamais accepté qu'une personne puisse être poursuivie au pénal aux termes de textes d'application pour avoir manqué aux instructions d'un fonctionnaire administratif. Les droits et les libertés de la personne seraient en pareil cas indûment subordonnés à la discrétion administrative.

Comme ces dispositions ne semblent pas être autorisées, il faudrait les révoquer.

## 12. Paragraphe 14(3) et article 15

Aux termes du paragraphe 14(3), le propriétaire d'un véhicule stationné ou arrêté en contravention des instructions visées au paragraphe (2) et toute personne qui semble être en possession du véhicule peuvent être tenus responsables. Il s'ensuit que le propriétaire d'un véhicule peut être tenu responsable d'un acte commis par quelqu'un d'autre (le conducteur de son véhicule). Aux termes de l'article 127 de la Loi, seule une personne qui contrevient aux dispositions du Règlement est coupable d'une infraction. Le paragraphe 14(3) crée donc une infraction en étendant la responsabilité à une personne qui peut ne pas avoir contrevenu au paragraphe 14(2). Là encore, comme la Loi n'autorise pas la création d'infractions par voie réglementaire, il faudrait révoquer cette disposition.

En dehors de ce problème, l'emploi du verbe « sembler » à l'alinéa 14(3) et à l'article 15 suggèrent que quelqu'un pourrait être tenu responsable du seul fait qu'un fonctionnaire administratif croit qu'il est en possession du véhicule en question. C'est le point de savoir s'il est effectivement en possession du véhicule qui est déterminant. Il faudrait retirer ce verbe des deux dispositions comme dans le cas du *Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires*.

- 6 -

13. Article 15, paragraphes 16(2) et 34(4)

Aux termes de l'article 15, le gestionnaire peut faire déplacer ou entreposer un véhicule, aux risques et dépens de son propriétaire, de son utilisateur ou de la personne qui semble être en possession de celui-ci. De même, le paragraphe 16(2) permet au gestionnaire de faire enlever des rebuts ou une substance polluante, un objet qui gêne la navigation, des marchandises ou des appareils qu'une personne laisse tomber, dépose, décharge ou déverse dans la voie maritime ou sur les biens de la voie maritime aux risques et dépens de cette personne. Par ailleurs, le paragraphe 34(4) permet au gestionnaire de procéder à l'enlèvement et à l'entreposage de tout ce qui est apporté dans la voie maritime ou sur ses biens relativement à une activité interdite ou non autorisée et de remettre à l'état initial les biens touchés par l'activité aux risques et dépens de la personne qui reçoit l'instruction de cesser l'activité.

L'autorité habilitante de ces dispositions semble être l'alinéa 98(1)c) de la Loi, qui autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements

en vue de la gestion, du contrôle, du développement et de l'utilisation de la voie maritime, des immeubles ou biens réels ou des entreprises liés à celle-ci, notamment en ce qui touche :

c) l'enlèvement ou la disposition, notamment par destruction, de navires ou de toutes parties s'en étant détachées, de bâtiments, d'ouvrages ou d'autres choses qui gênent la navigation dans la voie maritime, et le recouvrement des coûts afférents;

Premièrement, il est évident que le pouvoir de prendre des règlements autorisant le gestionnaire à enlever ou à entreposer une chose s'exerce sous réserve qu'elle « gêne la navigation dans la voie maritime ». Il faut supposer que, si le législateur avait voulu que le gouverneur en conseil prenne des règlements autorisant l'enlèvement d'une chose dans d'autres circonstances, il l'aurait mis noir sur blanc. Par conséquent, l'article 15 est invalide tout comme les paragraphes 16(2) et 34(4) dans la mesure où ils s'appliquent que la chose gêne ou non la navigation. Il faudrait éliminer l'article 15 et, comme dans le cas du *Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires*, modifier les paragraphes 16(2) et 34(4) pour les faire cadrer avec la portée de l'alinéa 98(1)c) de la Loi.

Deuxièmement, aux termes de l'alinéa 98(1)c) de la Loi, les règlements peuvent prévoir « le recouvrement des coûts afférents » lors de l'enlèvement, de la disposition ou de la destruction d'une chose. Cependant, l'article 15 et les paragraphes 16(2) et 34(4) prévoient l'enlèvement et l'entreposage de la chose non seulement aux frais de la personne en cause, mais à ses « risques ». Ce dernier terme semble mettre le gestionnaire à l'abri de toute responsabilité pouvant découler de l'enlèvement ou de l'entreposage de la chose, ce qui déborde clairement le cadre de l'alinéa 98(1)c) de la Loi. En outre, comme les règlements qui suppriment des droits

- 7 -

ou des recours doivent être expressément autorisés, le pouvoir général de prendre des règlements « en vue de la gestion, du contrôle, du développement et de l'utilisation de la voie maritime, des immeubles ou biens réels ou des entreprises liés à celle-ci » ne saurait être réputé fournir l'autorisation nécessaire. Je soutiens qu'il faudrait supprimer le terme « risques » comme dans le *Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires*.

Troisièmement, l'alinéa 98(1)c) de la Loi ne semble pas autoriser le recouvrement des frais de remise à l'état initial des biens comme le prévoit le paragraphe 34(4). L'alinéa 98(1)c) mentionne seulement « l'enlèvement ou la disposition, notamment par destruction », opérations qui se distinguent manifestement de la remise à l'état initial des biens. Il faudrait donc, semble-t-il, modifier le paragraphe 34(4) de manière à ne pas autoriser le gestionnaire à procéder à la remise à l'état initial des biens « aux risques et dépens » de la personne en cause.

14. Sous-alinéa 18a)(ii), version française

La version anglaise de cette disposition oblige la personne qui est à l'origine d'une situation dangereuse à « station » une personne sur les lieux de la situation dangereuse afin d'avertir les gens du danger. Le verbe anglais « station » est rendu en français par « envoyer » (« send »). Or je suggère que les verbes « placer » ou « poster » conviendraient mieux.

15. Article 20

Cette disposition s'applique à une situation qui « cause ou est susceptible de causer » un décès, une blessure ou toute autre situation d'urgence ou « risque » d'endommager les biens ou l'environnement. Il faut donc en inférer qu'elle ne s'applique pas à une situation qui endommage effectivement les biens ou l'environnement. Je me demande si c'est là l'intention du ministère.

Par ailleurs, le terme « is likely to » est rendu en français par « est susceptible de » et « risque de ». Il faudrait employer une seule et même expression.

16. Articles 26 et 27

L'article 26 autorise quiconque exerce une activité mentionnée à l'annexe, c'est-à-dire une activité interdite,

lorsqu'elle y est autorisée, par écrit, expressément ou par déduction nécessaire aux termes d'un contrat ou bail conclu avec le gestionnaire, ou d'une licence octroyée par celui-ci.



- 8 -

Aux termes de l'article 27, si l'activité entraîne ou est susceptible d'entraîner une des conséquences interdites à l'article 5, le gestionnaire doit indiquer, comme condition du contrat, du bail ou de la licence, que la personne en cause est tenue de prendre des mesures visant à l'atténuer ou à la prévenir « si cela est réalisable sur les plans technique et économique ».

Je note qu'une activité qui entraîne ou est susceptible d'entraîner une des conséquences interdites à l'article 5 peut être exercée aux termes de l'article 22 ou du paragraphe 30(2) sous réserve que l'autorisation soit assortie de conditions visant à atténuer ou à prévenir la conséquence. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi, contrairement aux conditions imposées aux termes des articles 22 ou 30, les conditions imposées aux termes de l'article 27 doivent être « réalisables sur les plans technique et économique »? En outre, est-il vrai que le gestionnaire peut exiger des personnes autorisées aux termes des articles 26 et 27 une couverture d'assurance, une garantie de bonne fin ou une garantie relative aux dommages comme c'est le cas aux termes de l'article 30? Une personne autorisée aux termes des articles 26 et 27 doit-elle fournir les renseignements énumérés au paragraphe 31(2)?

Enfin, comme le Règlement ne confère pas au gestionnaire le pouvoir d'octroyer des licences, je suggère d'éliminer le terme « licence » de l'article 27.

17. Alinéas 31(2)c) à e)

Aux termes de ces dispositions, la personne qui demande l'autorisation prévue à l'article 30 doit fournir au gestionnaire :

- c) tout renseignement relatif à l'activité proposée qu'exige le gestionnaire dans le but d'évaluer la probabilité que se produise l'une des conséquences interdites à l'article 5;
  - d) si le gestionnaire l'exige, la preuve que le demandeur a souscrit une police d'assurance qui prévoit une couverture suffisante pour l'activité visée, désigne le gestionnaire à titre d'assuré additionnel et stipule que l'assureur doit aviser le gestionnaire si la police est modifiée ou annulée;
  - e) si le gestionnaire l'exige, une garantie de bonne fin et une garantie relative aux dommages à l'égard de l'exercice de l'activité.
- [C'est moi qui souligne.]

Premièrement, je vous prierais de m'expliquer pourquoi la formulation employée à l'alinéa 31(2)c) diffère de celle employée aux alinéas 31(2)d) et e). Comme les alinéas d) et e) prévoient clairement que le gestionnaire peut ou non exiger la preuve d'une police d'assurance, d'une garantie de bonne fin et d'une garantie relative aux dommages, faut-il supposer qu'il demandera toujours les renseignements visés à l'alinéa 31(2)c)?

- 9 -

Deuxièmement, je note que le verbe anglais « required » est rendu en français par « exige » (« requested »). Je vous prierais de me confirmer que le verbe « required » dans la version anglaise est censée vouloir dire « requested » plutôt que « necessary ».

Troisièmement, à supposer que « requested » est bien le sens voulu, les alinéas 31(2)d) et e) semblent accorder au gestionnaire toute latitude pour décider d'exiger la preuve d'une police d'assurance, d'une garantie de bonne fin ou d'une garantie relative aux dommages. Il vaudrait mieux que l'obligation de souscrire à une assurance ou de fournir des garanties puisse se rapporter à des normes objectives expressément énoncées dans le Règlement. Autrement, deux personnes cherchant à obtenir l'autorisation d'exercer des activités semblables pourraient ne pas être traitées de la même façon pour des raisons subjectives.

18. Alinéa 34(1)e)

Cet alinéa permet au gestionnaire de donner à quiconque l'instruction de cesser une activité ou de respecter les conditions qui s'y rattachent si l'activité qu'elle exerce sans avoir besoin d'autorisation aux termes du Règlement entraîne une conséquence interdite à l'article 5. Comme cette disposition semble faire double emploi avec le paragraphe 22(1), je suggérerais de supprimer l'un ou l'autre.

19. Annexe, articles 14 et 16 à 19

Il s'agit d'activités qu'il est interdit d'exercer dans la voie maritime ou sur ses biens sans obtenir l'autorisation du gestionnaire aux termes de l'article 30 : « tenir une course, une régate, un concours, une manifestation, un événement organisé ou toute autre activité similaire », « installer des placards, affiches, panneaux ou dispositifs », « vendre ou mettre en vente des marchandises ou des services », « distribuer des circulaires, des feuillets ou du matériel publicitaire » et « exercer toute forme de sollicitation ». Aux termes de l'article 30, sur réception d'une demande d'autorisation et du paiement du droit applicable, le cas échéant, le gestionnaire peut accorder son autorisation à moins que les conséquences de l'activité ne soient pas claires ou que l'activité soit susceptible d'entraîner l'une quelconque des conséquences interdites à l'article 5. Si tel est le cas, il doit refuser son autorisation ou l'accorder assortie de conditions visant à atténuer ou à prévenir les conséquences et il peut aussi exiger une couverture d'assurance, une garantie de bonne fin ou une garantie relative aux dommages.

Il semble évident que, étant donné le large libellé des articles précités, beaucoup d'activités censément anodines pourraient être interdites alors qu'elles ont rarement sinon jamais les conséquences interdites à l'article 5. Par exemple, la vente à l'amiable d'un objet à une connaissance, la distribution d'un dépliant ou la tenue d'un pique-nique semblerait devoir être interdite sauf autorisation.

- 10 -

La méthode consiste à interdire à grands traits un large éventail d'activités quitte à permettre au gestionnaire d'accorder des exceptions comme bon lui semble. Elle peut convenir à l'égard de certaines activités isolément décrites susceptibles de gêner la navigation dans la voie maritime ou de poser des dangers, mais pas à l'égard de larges catégories pouvant englober des activités qui ne posent ni danger ni gêne. En outre, l'interdiction de certaines des activités énumérées peut être considérée comme un empiétement sur des droits individuels comme la liberté d'expression, de réunion pacifique et de libre association. À l'heure actuelle, l'exercice de nombreuses activités anodines exige la présentation d'une demande éventuellement assortie d'un droit à acquitter et dépend de l'autorisation du gestionnaire. N'est-il pas possible de réglementer ces activités de façon moins restrictive? Je note, par exemple, que l'article 22 confère au gestionnaire le pouvoir de donner à une personne qui exerce une activité susceptible d'avoir une conséquence interdite à l'article 5 l'instruction de cesser l'activité ou de prendre les mesures de précaution nécessaires pour l'atténuer ou la prévenir. Ne suffirait-il pas de gérer ainsi les activités énumérées?

Espérant recevoir bientôt vos observations sur ce qui précède, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Shawn Abel  
Avocat-conseil



**TRANSLATION / TRADUCTION**

Le 12 mars 2008

Monsieur Shawn Abel  
Avocat-conseil  
Comité mixte permanent d'examen  
de la réglementation  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

**V/Réf. : DORS/2003-105, Règlement sur les biens de la voie maritime**

Je réponds à votre lettre du 5 septembre concernant votre examen du Règlement sur les biens de la voie maritime.

**1. Alinéas 5b) et d), paragraphe 16(1), article 24 et alinéa 25(1)b)**

Transports Canada convient qu'il faudrait modifier la version française de ces dispositions en conformité avec la *Loi maritime du Canada*, qui traduit le verbe « to interfere » par « gêner » (et non pas « entraver » ou « nuire »).

**2. Alinéas 5c), h) et i)**

Comme il n'y a pas de différence voulue entre les termes anglais « threaten » et « adversely affect », il faudrait modifier ces dispositions en employant partout le terme « adversely affect ».

Par ailleurs, comme on ne visait que les cas où un changement entraîne une détérioration de la qualité, Transports Canada convient qu'il faudrait modifier l'alinéa 5h) de la version française en remplaçant « altérer la qualité » par « avoir un néfaste ».

**3. Alinéa 5f)**

Cette disposition vise à englober les nuisances qui ne sont pas énumérées dans l'article comme du bruit excessif ou de la pollution.

**4. Article 7**

Transports Canada convient que les mots « l'un des secteurs des » pourraient être supprimés de l'article 7.

- 2 -

Le terme « légitimes » désigne les activités légales qui peuvent être autorisées dans les biens de la voie maritime.

**5. Article 8 et paragraphe 9(1)**

Transports Canada convient qu'il faudrait ajouter le terme « dispositifs » à l'article 8 et au paragraphe 9(1).

**6. Paragraphe 9(1), article 14 et article 16 de la colonne 1 de l'annexe (version française)**

Transports Canada convient qu'il faudrait employer le terme « dispositif » au lieu de « dispositif de signalisation » partout dans la version française du Règlement.

**7. Paragraphe 9(1) et alinéa 14(2)a)**

Le paragraphe 9(1) s'applique aux panneaux indicateurs placés aux fins de l'article 8 alors que l'alinéa 14(2)a) vise les panneaux indicateurs relatifs à la « conduite des véhicules ». Comme les deux dispositions ne sont pas identiques quant au fond, Transports Canada estime que leur fusionnement ne rendrait pas le Règlement plus clair.

**8. Paragraphe 9(1)**

Transports Canada envisage de modifier cette disposition pour préciser les circonstances dans lesquelles l'autorisation est accordée. Sans estimer que cette modification soit nécessaire pour faire cadrer la disposition avec l'autorité habilitante, il en envisage la possibilité pour préciser que cette autorisation doit contribuer aux mêmes fins pour lesquelles un panneau indicateur est d'abord placé.

**9. Articles 10 et 11**

Transports Canada estime qu'il faut, pour plus de clarté, exiger expressément que le véhicule comme le conducteur soient munis des licences et des permis requis et que le véhicule soit conduit conformément aux lois des provinces et des municipalités compétentes.

**10. Alinéa 13c), version française**

Transports Canada convient qu'il faudrait remplacer dans la version française de cette disposition le terme « vitesse minimale » par le terme « vitesse moindre ».

- 3 -

**11. Alinéa 14(2)b) et paragraphes 22(2) et 34(3)**

Transports Canada se penche actuellement sur les préoccupations que vous soulevez au sujet de ces dispositions et fournira sa réponse dès que possible.

**12. Paragraphe 14(3) et article 15**

Transports Canada convient qu'il faudrait éliminer le verbe « sembler » de ces dispositions.

**13. Article 15, paragraphes 16(2) et 34(4)**

Vous indiquez que l'autorité habilitante de ces dispositions semble être l'alinéa 98(1)c) de la Loi et que, par conséquent, le pouvoir de prendre des règlements autorisant le gestionnaire à enlever ou à entreposer une chose s'exerce sous réserve qu'elle « gêne la navigation dans la voie maritime ». Vous en concluez que l'article 15 est invalide tout comme les paragraphes 16(2) et 34(4) dans la mesure où ils s'appliquent que la chose gêne ou non la navigation.

Transports Canada estime que le paragraphe 98(1) et les alinéas 98(1)d) et e) de la Loi sont assez larges pour permettre au gouverneur en conseil de prendre des règlements autorisant l'enlèvement d'un objet dans diverses circonstances et pas seulement lorsqu'il gêne la navigation :

*98. (1) Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements en vue de la gestion, du contrôle, du développement et de l'utilisation de la voie maritime, des immeubles ou biens réels ou des entreprises liés à celle-ci, notamment en ce qui touche :*

*d) le maintien de l'ordre et la sécurité des personnes et des biens dans la voie maritime ou sur les terrains relatifs à la voie maritime;*

*e) la réglementation des personnes, des véhicules et des aéronefs dans la voie maritime ou sur les terrains relatifs à la voie maritime...*

Nous estimons que le pouvoir de faire « enlever et entreposer » un objet est compris dans le pouvoir de prendre des règlements en ce qui touche le maintien de l'ordre et la sécurité des personnes et la réglementation des personnes et des véhicules sur les terrains relatifs à la voie maritime.

Par ailleurs, Transports Canada convient qu'il faudrait éliminer le terme « risques » de ces dispositions.

Enfin, vous suggérez de modifier le paragraphe 34(4) de manière à enlever au gestionnaire le pouvoir de procéder à la remise à l'état initial des biens « aux risques et dépens » de la personne en cause.



- 4 -

Transports Canada convient qu'il faudrait éliminer du paragraphe 34(4) les mentions de remise à l'état initial et de remise en état.

**14. Sous-alinéa 18a)(ii), version française**

Transports Canada convient qu'il faudrait employer le verbe « poster » au lieu du verbe « envoyer » dans la version française de cet alinéa.

**15. Article 20**

Transports Canada convient qu'il faudrait englober dans cette disposition la situation où des dommages sont effectivement causés aux biens ou à l'environnement en remplaçant le terme « risque de » par « cause ou est susceptible de causer ».

Il conviendrait aussi de modifier la version française de cette disposition en employant partout le terme « est susceptible de ».

**16. Articles 26 et 27**

Vous contestez l'emploi dans ces articles de l'expression « si cela est réalisable sur les plans technique et économique ». L'article 27 est libellé autrement que l'article 22 et le paragraphe 30(2) parce que le gestionnaire peut, dans les situations visées par l'article 22 et le paragraphe 30(2), donner à la personne qui exerce l'activité l'instruction d'y mettre fin alors qu'il n'a pas ce pouvoir aux termes de l'article 27.

En d'autres termes, si, dans le contexte des activités visées par l'article 22 et le paragraphe 30(2), des mesures visant à atténuer ou à prévenir la conséquence interdite à l'article 5 ne sont pas « réalisables sur les plans technique et économique », le gestionnaire peut donner à la personne qui exerce l'activité l'instruction d'y mettre fin. Par contre, il lui est impossible de donner une telle instruction dans le cadre d'un bail ou d'un permis négocié aux termes de l'alinéa 91(1)c) de la Loi puisqu'il ne peut pas négocier un contrat, recevoir la contrepartie, puis donner l'instruction de cesser l'activité menée conformément au contrat ou imposer des mesures qui ne sont pas « réalisables sur les plans technique et économique ».

En outre, pour répondre à la question que vous posez au paragraphe 3 de la section 16 de votre lettre, le gestionnaire peut exiger par contrat une couverture d'assurance, une garantie de bonne fin ou une garantie relative aux dommages ainsi que les renseignements qu'il juge nécessaires.

Enfin, comme l'alinéa 91(1)c) de la version anglaise de la Loi confère explicitement au gestionnaire le pouvoir de « grant licences » (« accorder des permis » dans la version française), il ne convient pas d'éliminer le terme « licence » du Règlement.

- 5 -

**17. Alinéas 31(2)c) à e)**

Transports Canada modifiera l'alinéa 31(2)c) de manière à préciser que les renseignements nécessaires pour évaluer la probabilité que se produise l'une des conséquences interdites à l'article 5 sont toujours requis. En outre, il compte modifier les alinéas 31(2)d) à e) de manière à préciser que c'est lorsque les conséquences interdites à l'article 5 sont probables qu'une preuve d'assurance, une garantie de bonne fin et une garantie relative aux dommages sont requises.

**18. Alinéa 34(1)e)**

Transports Canada convient qu'il y a ici double emploi et qu'il faudrait supprimer l'alinéa 34(1)e).

**19. Annexe, articles 14 et 16 à 19**

Comme l'avis préalable de l'activité prévue lui paraît nécessaire à la sûreté d'exploitation des biens de la voie maritime, Transports Canada estime que les interdictions sont de mise.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

William J. McCullough  
Directeur général  
Services de la haute direction

**TRANSLATION / TRADUCTION**

Le 9 octobre 2008

Monsieur Shawn Abel  
Avocat-conseil  
Comité mixte permanent d'examen  
de la réglementation  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

**V/Réf. : DORS/2003-105, Règlement sur les biens de la voie maritime**

Je réponds à votre lettre du 30 juin 2008 qui renvoie à votre lettre du 5 septembre 2007 et à notre réponse du 12 mars 2008, dans laquelle nous indiquions qu'une réponse au point 11 suivrait. Nous sommes maintenant en mesure de vous la fournir.

**11. Alinéa 14(2)b) et paragraphes 22(2) et 34(3)**

Contrairement au Comité, Transports Canada ne croit pas que l'alinéa 14(2)b) et les paragraphes 22(2) et 34(3) soient invalides.

Le législateur a conféré au gouverneur en conseil le « pouvoir de prendre des règlements **en vue de** la gestion, du contrôle, du développement et de l'utilisation de la voie maritime, des immeubles ou biens réels ou des entreprises liés à celle-ci » et ajouté « notamment **en ce qui touche** » « la réglementation des personnes, des véhicules et des aéronefs dans la voie maritime ou sur les terrains relatifs à la voie maritime » et « le maintien de l'ordre et la sécurité des personnes et des biens dans la voie maritime ou sur les terrains relatifs à la voie maritime ».

À cet égard, les dispositions en question visent les atteintes imprévisibles à la sécurité qui ne pouvaient pas être englobées dans une règle générale, par exemple, l'obligation d'installer des poteaux de signalisation. Comme il faut pouvoir réagir de façon efficace et souvent immédiate pour maintenir l'ordre et la sécurité sur les biens de la voie maritime, le pouvoir d'obliger les gens à se conformer aux instructions d'un fonctionnaire opérationnel, qui connaît les réalités de la voie maritime, est nécessaire. Les opérations au jour le jour de la voie maritime étant ce qu'elles sont, le pouvoir des prendre des règlements « notamment **en ce qui touche** [...] la sécurité des personnes et des biens » sert forcément d'autorisation à ces dispositions.



- 2 -

La Loi maritime du Canada confère le pouvoir de prendre des règlements non seulement « en ce qui touche [...] la sécurité des personnes et des biens », mais aussi « en vue de la gestion et du contrôle de la voie maritime », ce qui autorise les dispositions en question. Comme le fait remarquer John Mark Keyes à la page 182 de son ouvrage intitulé *Executive Legislation*, l'emploi de la préposition « en vue de » offre la plus grande latitude pour raccorder les textes réglementaires à leurs matières ou leurs fins autorisées. Il a été question de choses semblables dans deux causes récentes où les tribunaux ont statué que le pouvoir de prendre des règlements « concernant la gestion et la surveillance judicieuses des pêches en eaux côtières et internes » englobait le pouvoir d'obliger le titulaire d'un permis à se conformer aux conditions du permis, soit un cas analogue de décision administrative. Dans l'affaire *R. c. Murray*, le tribunal a constaté que le terme « surveillance » impliquait « l'exercice d'un pouvoir sur un sujet » plutôt que les seules gestion et surveillance de l'activité réglementée. De même, dans l'affaire *R. c. Henneberry*, le tribunal a statué que le législateur avait prévu que les règlements contiendraient des dispositions permettant d'obliger le titulaire d'un permis à se conformer aux conditions du permis. D'autres arrêts confortent cette position. Pour revenir à la lumière de ces causes au Règlement en question, le pouvoir de réglementation que la *Loi maritime du Canada* confère au gouverneur en conseil englobe celui de prendre des règlements en vue non seulement de la gestion, mais aussi du « contrôle » des biens de la voie maritime. On voit mal comment peut s'exercer efficacement le « contrôle » des biens de la voie maritime, c'est-à-dire forcément quelque chose de distinct de la « gestion », sans la capacité d'exiger le respect des instructions administratives données dans les circonstances fixées et régies par les règlements du gouverneur en conseil.

En outre, comme les fins de la Loi circonscrivent les circonstances où les instructions sont données, celles-ci sont données afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens. Le Règlement tient compte des réalités dont le législateur devait être conscient, à savoir qu'à chacun des biens de la voie maritime correspondraient des besoins particuliers. Selon Transports Canada, on peut considérer que le législateur a prévu qu'il faudrait des règlements pour exiger la conformité aux décisions administratives faute de quoi, l'efficacité du contrôle et de la gestion des biens de la voie maritime serait minée.

Je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments distingués.

Marie-Hélène Lévesque  
Secrétaire générale

## Appendix J

**TRANSLATION / TRADUCTION****NOTES ON SOR/2006-102, TRAFFIC ON THE LAND SIDE OF AIRPORTS REGULATIONS**

Counsel for the Joint Committee raised eight points in the letter dated October 23, 2006. The department promised to make the appropriate amendments with respect to points 1, 2, 3, 4 and 8; action has already been taken in relation to points 1, 2, 3 and 8 by SOR/2009-123.

The problem highlighted in point 7 concerns the incorporation by reference of the fines prescribed under the highway traffic laws of the province or the by-laws of the municipality in which the offence was committed, "as amended from time to time". In Report No. 80 – Incorporation by Reference dated December 6, 2007, the Committee outlined its reasons for believing that absent an express grant of authority, the incorporation by reference of external materials into regulations amounts to an illegal subdelegation of regulation-making power. This matter was previously covered in correspondence exchanged between the minister and the chair of the Committee in conjunction with the review of SOR/96-476, Airport Traffic Regulations, amendment. As in this matter, SOR/96-476 concerned the incorporation of fines prescribed under the highway traffic laws of the province in which the offence was committed. The outcome of that exchange also applies to this particular point.

In point 6, Committee counsel inquired as to the reason why the payment to be made by a person who has registered a plea of guilty to an offence under the same provision of the Regulations may vary from one airport to another. For example, with respect to section 9(2) of the Regulations which prohibits persons from parking or stopping a vehicle in a manner that obstructs traffic, the payment can be either \$40, \$50, or \$75, depending on the airport. In a letter dated May 23, 2007, the department responded that the amounts of the fines should reflect the different economic conditions of airports located in small communities as compared to conditions in large metropolitan areas "from the standpoint of the cost of parking and of the fines generally imposed for parking offences". The Committee is prepared to accept that explanation to the extent that fines must be higher in some locations to act as a deterrent.

In the opinion of Committee counsel, the response given to the inquiry in point 5 is unsatisfactory. Section 22 of the Regulations prescribes the fines and term of imprisonment to which persons are liable if they contravene a provision of the Regulations. Pursuant to section 2(1(g) of the Government Property Traffic Act, the Governor in Council may make regulations prescribing a "fine for the contravention of any regulation". Obviously, fines can only be imposed when a person contravenes a regulation made under the Government Property Traffic Act. The problem stems from the fact that the Governor in Council has, if we go by the recommendation preceding the text of the Regulations, exercised the regulatory authority conferred upon it by Parliament pursuant to section 4.9 of the Aeronautics Act. Section 7.3 of this Act prescribes the fines to which

- 2 -

persons who contravene the Regulations made under Part 1 of the Act are liable, and that includes regulations made under section 4.9 of the Act. Since Parliament has prescribed penalties for contravening regulations made under section 4.90 of the Aeronautics Act, it is clear that a person who contravenes the provisions of the Traffic on the Land Side of Airports Regulations adopted pursuant to section 4.9 of this Act is subject to the penalties prescribed by Parliament in section 7.3 of the same Act. Consequently, section 22 of the Regulations is ultra vires in as much as it stipulates that "any person who contravenes a provision of these Regulations" is liable to a fine, as prescribed. The punishment set out in section 22 of the Regulations applies only to the provisions of the Regulations made under the Government Property Traffic Act. As such, in the opinion of counsel, these fines would not apply, for example, in the case of an offence under section 20 of the Regulations pursuant to which "no person shall throw, deposit or leave any form of trash or garbage except in a container provided for that purpose."

The department acknowledged, in a letter dated May 23, 2007, that "only the provisions of regulations made under the [Government Property Traffic Act] may be subject to the fines prescribed in Section 22". In the opinion of the department, all of the provisions of the Regulations were adopted pursuant to the Act, even those that pertain to animals at large and the deposit of trash and garbage, because this can present a danger and obstruct traffic. According to the department, section 4.9 of the Aeronautics Act was mentioned merely for the purpose of "erring on the side of caution [...] in the event the powers of the Government Property Traffic Act are deemed inadequate" with respect to the two provisions relating to animals and trash and garbage. Unless one accepts the department lumping together animals at large, trash, garbage and traffic, this response does not appear to be very satisfactory. The mere fact that citing section 4.9 of the Aeronautics Act was deemed necessary shows that the department is not at all certain that opting to do this is justified.

Moreover, the department noted in its response that it can "apply the Regulations either pursuant to the Aeronautics Act or to the Government Property Traffic Act. A person who contravenes the Regulations is liable either to a fine as prescribed by Parliament in the Aeronautics Act or to the fines prescribed by the Governor in Council under the Traffic on the Land Side of Airports Regulations. This observation is surprising. The department should at the very least demonstrate that it is acting on the basis of a well establishing legal principle. As it stands, the department's statement implies that for every contravention of a provision of the Regulations, there are two possible sanctions that apply. Thus, the department could, for example, opt in one instance to impose the harshest penalty, and in another instance, impose one that is extremely mild. The department would be well advised to justify its position and to show how it does not stand in contradiction to its statement that "only the provisions of regulations made under the Government Property Traffic Act may be subject to the penalties prescribed in section 22".

May 25, 2009  
JR/mn



TRANSLATION

SOR/2006-102

## TRAFFIC ON THE LAND SIDE OF AIRPORTS REGULATIONS

Government Property Traffic Act  
Aeronautics Act

P.C. 2006-401

---

July 12, 2006

1. As indicated in the Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) accompanying the Traffic on the Land Side of Airports Regulations, an amendment was made as a consequential amendment at the request of the Standing Joint Committee, to the French version of section 40(1) of the *Airport Traffic Regulations* (see SOR/92-120, examined by the Committee on May 18, 1995 and May 6, 2004).
2. Also noted in the RIAS as amendments made pursuant to comments made by the Committee: a change to section 39(1)(a) of the Regulations in order to avoid incorporating by reference provincial legislative provisions prescribing minimum sentences for which there is no enabling provision, as well as a change to section 50 of the Regulations in order to delete illegal set fines (see SOR/96-476, examined by the Committee on April 5, 2001, and June 16, 2005).
3. The change made to section 50 of the Regulations also corrects a problem raised when section 74 of schedule III of the *Contraventions Regulations* was examined (see SOR/2000-381, examined by the Committee on June 2, 2005).
4. The Traffic on the Land Side of Airports Regulations was also the focus of an exchange of correspondence.

JR/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

October 23, 2006

Mr. William McCullough  
Director General  
Executive Services  
Department of Transport  
26<sup>th</sup> Floor, Room 2626  
Tower C, Place de Ville  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0N5

Dear Sir:

Our/Ref.: SOR/2006-102, Traffic on the Land Side of Airports Regulations

I have reviewed the above-mentioned Regulations prior to their examination by the Joint Committee and have noted the following:

1. Section 4(1)(c)

This provision gives an airport operator the authority, in order to ensure the safety of persons and goods and the efficient operation of the airport, to erect or have erected or place or have placed signs designating areas for the parking of vehicles or classes of vehicles, areas for the loading or unloading of vehicles or classes of vehicles, and roads as one-way roads.

Section 12(3) of the Regulations, for example, stipulates that no person shall park a vehicle in a parking area reserved for a certain person or a specified class of person or vehicle "unless the person is the person or a person of the specified class or is operating a vehicle of the specified class". Since this prohibition applies not only to classes of vehicles, but to persons or classes of persons as well, I have to wonder if section 4(1)(c) of the Regulations should ~~not~~ also allow the airport operator to exercise his authority to designate reserved parking areas for persons or classes of persons.

2. Section 9(4)

This provision reads as follows:

(4) An airport operator may move and store in a suitable place, at the risk and expense of the vehicle's owner or operator, a vehicle that has been parked or stopped in contravention of this Part or

- 2 -

of a notice prohibiting that vehicle from entering or parking on airport property.

I can easily understand the Governor in Council granting, pursuant to the provisions of section 2(1) of the Government Property Traffic Act which authorizes the making of regulations respecting "the control of traffic on lands belonging to Her Majesty" and the "obstruction of traffic", the authority to move and store a vehicle. However, I am not certain that these regulatory powers give the Governor in Council the authority to stipulate that the movement and storage of the vehicle will be at the "risk and expense of the vehicle's owner or operator". This is a matter that concerns the civil responsibility of the persons who move and store the vehicle and the fees charged to the owner or operator of said vehicle. In your view, what enabling provision would justify allowing the Governor in Council to adopt this provision of section 9(4) of the Regulations? If it is a case of previously cited enabling provisions, then I assume you can justify the interpretation with the help of legal rulings confirming the scope of these provisions. Moreover, I note that as part of its review of SOR/2000-55, Port Authorities Operations Regulations, your department recognized the need for clear enabling legislation in order to adopt a provision of this nature. The end result was an amendment to section 12 of these Regulations and the deletion of the words "at the risk and expense of the vehicle's owner". If you agree that there is no enabling legislation clearly authorizing the adoption of this provision of section 9(4) of the Regulations which concerns the movement and storage of a vehicle at the "risk and expense" of the vehicle's owner and operator, then I would appreciate receiving confirmation from you that this stipulation will be removed.

3. Section 19(3)

This provision reads as follows:

(3) An airport operator may, at the expense of the owner or the person in charge of an animal found contrary to subsection (1), cause the animal to be driven off the airport property, confined or impounded in accordance with the laws of the province and the municipality in which the airport is located.

Which enabling provision, in your opinion, would give the Governor in Council the authority to charge the owner or person in charge of the animal a fine in relation to actions that the airport operator is authorized to take?



- 3 -

4. Section 21(d)

Section 2(1)(f) of the Government Property Traffic Act authorizes the Governor in Council to make regulations "authorizing officers to enforce the regulations". Under section 21(d) of the Regulations, "an airport operator and its agents, contractors and employees assigned to duties related to the enforcement of these Regulations" are authorized as enforcement officers for the purposes of these Regulations. It is not clear to me whether the persons mentioned in section 21 (d) of the Regulations are all "officers" within the meaning of section 2(1)(f) of the Government Property Traffic Act. Can you confirm for me if this is in fact the case? If so, I would appreciate an explanation as to how this action is justified from a legal standpoint.

5. Section 22

This provision prescribes the fines and term of imprisonment to which persons who contravene the Regulations are liable. Section 2(1)(g) of the Government Property Traffic Act authorizes the Governor in Council to prescribe a fine "as punishment for the contravention of any regulations". Obviously, these fines can only be imposed on a person who contravenes regulations made under the Government Property Traffic Act. The problem stems from the fact that the Governor in Council has, judging by the recommendation at the start of the Regulations, invoked the regulation-making powers conferred upon him by Parliament under section 4.9 of the Aeronautics Act. Yet, section 7.3 of this very Act prescribes fines to which person who contravene regulations made under Part 1 are liable. This includes the regulations made under section 4.9 of the Act. Since Parliament has prescribed the fines that may be imposed for the contravention of regulations made under section 4.9 of the Aeronautics Act, it goes without saying that a person who contravenes the provisions of the Traffic on the Land Side of Airports Regulations adopted pursuant to section 4.9 of this Act are subject to the fines prescribed by Parliament in section 7.3 of the same Act. Consequently, section 22 of the Regulations is ultra vires in that it stipulates that "any person who contravenes a provision of these Regulations" is liable to the fines prescribed. The fines prescribed in section 22 of the Regulations only apply to the provisions of the Regulations made under the Government Property Traffic Act. Therefore, in my opinion, these fines would not apply, for example, to an offence under section 20 of the Regulations, which stipulates that "no person shall throw, deposit or leave any form of trash or garbage except in a container provided for that purpose". Could you provide us with a complete list of the regulatory provisions made under section 4.9 of the Aeronautics Act?

6. Section 23(1)

The payment to be made by a person who registers a plea of guilty to an offence under the same provision of the Regulations may vary from one airport to another. For example, with respect to section 9(2) of the Regulations which prohibits a person from stopping or parking a vehicle in a manner that obstructs traffic, the payment can be either \$40, \$50 or \$75, depending on the airport. What justifies these different payment levels?

7. Section 23(2)(a)

Pursuant to the provision, a person who is alleged to have contravened sections 5, 6 8(3) or 14 of the Regulations may register a plea of guilty by making payment, if the amount is less than \$500, in the amount prescribed in the highway traffic laws of the province or in the by-laws of the municipality in which the offence was committed, "as amended from time to time". A similar ambulatory incorporation by reference is currently the focus of an exchange of correspondence between the department and the Committee in conjunction with the review of SOR/96-476. Barring any indication on your part to the contrary, the department's stated position on this matter will also apply to this particular case.

8. Section 25

This provision reads as follows:

25. If a person is convicted of operating a vehicle in contravention of these Regulations, the convicting court or judge may, in addition to any other penalty imposed, make an order prohibiting the person from operating any vehicle on the airport property where the contravention occurred for a period not exceeding one year after the date of the conviction.

Without question, the relevant enabling provision is section 2(1)(h) of the Government Property Traffic Act which states that the Governor in Council may make regulations "prohibiting persons who have contravened any regulation from driving a vehicle on the lands for any period not exceeding one year". Making regulations prohibiting persons from driving a vehicle is clearly not the same thing as granting a court or a judge the discretionary authority, as conferred by section 25 of the Regulations, to make an order prohibiting a person from driving a vehicle. Section 2(1)(h) of the Act confers upon the Governor in Council the authority to make regulations governing cases where a person is prohibited from driving a vehicle for a period not exceeding one year, whereas

- 5 -

the Governor in Council has instead prescribed that the court or judge will be able to rule in each individual case whether or not to prohibit the person from driving a vehicle for a period not exceeding one year. When compared to the French version of the enabling legislation, section 25 of the Regulations appears *ultra vires*.

However, I note that the English version of section 2(1)(h) appears to describe the authority of the Governor in Council in broader terms. According to the English version, the Governor in Council “may make regulations [...] for prohibiting persons who have contravened any regulation from driving a vehicle on the lands for any period not exceeding one year”. As I just explained, the French version appears to give the Governor in Council the authority to “make regulations [...] prohibiting persons [...] from driving”. In my view, the English version of the enabling provision provides for two things: first, for the making of regulations to prohibit a person from driving a vehicle for a period not exceeding one year, and second, for granting the court or the judge the authority to decide in each individual case whether or not to prohibit a person from driving a vehicle for a period not exceeding one year. Since the meaning common to both versions is reflected in the wording of the French version, then the latter should be retained to ascertain the scope of the Governor in Council’s regulatory authority. In that respect, section 25 of the Regulations is *ultra vires*. Obviously, the solution, in my view, would be to amend the Act to ensure agreement between the French and English versions of section 2(1)(h). Once this has been done, then it would be a good idea to adopt a new version of section 25 of the Regulations.

I await your comments and I remain

Yours truly,

(sgd)  
Jacques Rousseau  
Counsel

/mh



TRANSLATION / TRADUCTION

May 23, 2007

Mr. Jacques Rousseau  
Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Sir:

Subject: SOR/2006-102, Traffic on the Land Side of Airports Regulations  
(TLSAR)

---

Further to your letter of March 2, 2007 and to our letter dated December 8, 2006, we are pleased to provide you with our comments on the points raised in your letter of October 23, 2006 concerning the above-mentioned Regulations.

1. Section 4(1)(c)

Part 1 of the Regulations concerns the driving and parking of vehicles, while section 4(1)(c) pertains specifically to the parking of vehicles or classes of vehicles. In our opinion, parking regulations are aimed primarily at persons who drive a vehicle. Consequently, although the prohibition in section 12(3) is aimed at the persons who drive these vehicles, the areas in which these vehicles are parked are specifically designated for this purpose. The general consensus is that a parking space reserved for the airport director is in effect reserved for that person's vehicle. Nevertheless, we will take the appropriate steps to amend section 4(1)(c) so as to include a reference to classes of persons.

2. Section 9(4)

This point continues to be the focus of discussions within the department. We are currently weighing a number of different options and will update you on developments in the very near future.

- 2 -

3. Section 19(3)

This matter continues to be the focus of discussions within the department. We are currently weighing a number of different options and will provide you with an update on developments shortly. At present, in order to achieve the stated objective, the department is considering deleting the passage "at the expense of the owner or the person in charge of an animal found contrary to subsection (1)" and replacing it with "pursuant to the laws of the province and municipality in which the airport is located [...] as amended from time to time". However, it should be pointed out that the Department of Justice and the Joint Committee have been exchanging letters regularly about the whole issue of the dynamic incorporation in regulations of another jurisdiction's laws.

4. Section 21(d)

The Government Property Traffic Act dates back to a time when all airport personnel were government employees. However, this is not necessarily the case anymore today. In our view, the intent of the enabling legislation was to assign to the word "officer" a broader meaning which could also include an airport employee, not merely to have the word interpreted strictly as meaning a "civil servant" or "public officer". If the intent had been to provide for a more narrow interpretation, then more than likely, the words "fonctionnaire", "civil servant" or "public servant" would have been used in the Act.

It should be noted that the Interpretation Act defines a "fonctionnaire public/public officer" as follows:

"Agent de l'administration publique fédérale dont les pouvoirs ou obligations sont prévus par un texte."

"[...] any person in the public service of Canada who is authorized by or under an enactment to do or enforce the doing of an act or thing or to exercise a power, or on whom a duty is imposed by or under an enactment".

In our opinion, the intent was to give the word "fonctionnaire" a broader meaning, just as it is used in the context of the GPTA. The use of the word "officer" in English, rather than the expression "public officer", as defined in the Interpretation Act, supports this argument. Given that airports were government entities when the GPTA was passed, the term "fonctionnaire/ officer" was probably not viewed in this light. Nevertheless, our review of the legislation found that "fonctionnaire" is occasionally used to render the meaning of "officer", that is to say a person who is not necessarily employed in the public service of Canada. In many instances, the more accurate equivalent given of "fonctionnaire" is "public officer", "employee" or "official", which supports the

- 3 -

argument that more than likely, the intent was to assign a broader meaning to the term “fonctionnaire/officer” in the context of the GPTA.

Nevertheless, the department will consider amending the GPTA and to designate more appropriate terms for use in both official languages, bearing in mind all the while the comments of the Joint Committee and the airport divestiture process.

5. Section 22

We agree that only those regulatory provisions made under the GPTA can be subject to the punishment prescribed in section 22. In our view, all of the provisions of the Regulations, including section 19 (animals) and section 20 (trash) fall into this category. Our opinion is based on the fact that the presence of animals at large on airport land as well as the deposit of certain forms of trash or garbage may pose a danger or obstruct traffic. This provision is necessary for traffic control purposes. However, erring on the side of caution, we also cited section 4.9 of the Aeronautics Act in the event the powers of the GPTA were deemed insufficient where these two provisions are concerned. Specifically, sections 4.9(e) and (u) of the Aeronautics Act which authorize the making of regulations respecting “activities at aerodromes”, or in other words, at airports, and the provision of facilities, services and equipment relating to aeronautics, would allow for the making of these provisions under the TLSAR.

In our view, the department can choose to apply the TLSAR either pursuant to the Aeronautics Act or to the Government Property Traffic Act. However, should it opt for the former, the punishment prescribed in section 7.3 of this Act will apply. Sections 22 and 23 of the Regulations are limited to the enforcement measures provided for under the GPTA.

6. Section 23(1)

The amount of the fines should reflect the different economic conditions of airports located in small communities as compared to airports located in large metropolitan areas, from the standpoint of the cost of parking and the parking fines generally imposed.

7. Section 23(2)(a)

This remains a contentious issue, one which the Department of Justice and the Joint Committee are currently reviewing.



- 4 -

8. Section 25

The department will weigh the implications of deleting or amending section 25 with a view to addressing your concerns.

Yours truly,

(sgd)  
William J. McCullough  
Director General  
Executive Services

TRANSLATION / TRADUCTION

May 8, 2008

Mr. William McCullough  
Director General  
Executive Services  
Department of Transport  
26<sup>th</sup> floor, Room 2626  
Tower C, Place de Ville  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0N5

Dear Sir :

Our/Ref.: SOR/2006-102, Traffic on the Land Side of Airports Regulations

Thank you for your letter of May 5, 2008 in which you report on developments further to your department's letter of October 22, 2007. You informed me that your department was in the process of amending the Regulations and that these were currently proceeding through the required stages of the regulatory process. I am not certain that I understand what you are saying.

The response given in your letter of May 23, 2007 to points 2, 3, 4 and 8 raised in my letter of October 23, 2006 appeared to indicate that the department had not yet completed its review of these matters. That is why on August 21, 2007, I asked if you were in a position to update me on developments. On October 22, 2007, you responded that these matters were still under discussion. On March 4, 2008, I once again inquired if you were in a position to provide some answers, as promised. Should the response you gave on May 5, 2008 be seen as confirmation that the department acknowledges the need to either amend or repeal the provisions discussed in points 2, 3, 4 and 8 of my letter of October 23, 2007? If the answer is yes, then what changes will be made? If the answer is no, why is your department not prepared to make these changes? This information is vital to the Joint Committee if it is to properly carry out its mission to conduct a parliament review of federal regulations.

I look forward to hearing from you and I remain

Yours truly,

(sgd)  
Jacques Rousseau  
Counsel

/mh

**TRANSLATION / TRADUCTION**

July 22, 2008

Mr. Jacques Rousseau  
Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Sir:

Subject: SOR/2006-102, Traffic on the Land Side of Airports Regulations

I am writing in response to your letter of May 8, 2008 which followed up on my letter of May 5, 2008 in which I informed you that the department was in the process of making amendments to the Traffic on the Land Side of Airports Regulations. We are proposing the following amendments:

Section 9(4) will be amended by deleting: "at the risk and expense of the vehicle's owner or operator" (point 2 in your letter of October 13, 2006);

Section 19(3) will be amended by deleting: "at the expense of the owner or the person in charge of an animal" (point 3 in your letter of October 13, 2006);

We are currently working on the repeal of section 25 (point 8 in your letter of October 13, 2006).

As for point 4 of your letter, please note that the department is still weighing its options in so far as section 21(d) of the Regulations is concerned.

We will keep you informed of any new developments in connection with this file.

Yours truly,

(sgd)  
Marie-Hélène Lévesque  
Executive Assistant to the  
Deputy Minister



TRANSLATION / TRADUCTION

October 24, 2008

Mr. Jacques Rousseau  
Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Subject: SOR/2006-102, Traffic on the Land Side of Airports Regulations

I am writing in response to your letter of September 15, 2008 in which you inquired about Transport Canada's response to point 4 of your letter of October 23, 2006. I can now inform you that consultations are under way between our department and the Department of Justice with a view to drafting an amendment to the Government Property Traffic Act that would clarify the use of the word "fonctionnaire" in the French version of the Regulations.

Yours truly,

(sgd)  
Marie-Hélène Lévesque  
Departmental Secretariat

## Annexe J

**NOTES SUR LE DORS/2006-102, RÈGLEMENT SUR LA CIRCULATION DU CÔTÉ VILLE DES AÉROPORTS**

Les conseillers du Comité mixte ont soulevé huit points dans la lettre du 23 octobre 2006. Le ministère a promis des modifications en ce qui concerne les points 1, 2, 3, 4 et 8; les modifications promises ont déjà été effectuées pour ce qui est des points 1, 2, 3, et 8 lors de l'adoption du DORS/2009-123.

Le problème dont il est question au point 7 a trait à l'incorporation par renvoi des amendes prévues par les lois sur la circulation routière de la province ou les règlements municipaux où l'infraction a été commise «avec leurs modifications successives». Dans son *Rapport n° 80 – Incorporation par renvoi*, du 6 décembre 2007, le Comité a exposé les raisons pour lesquelles il considère qu'en l'absence d'une habilitation législative claire, l'incorporation par renvoi d'un document avec les modifications qui lui seront apportées après l'adoption du règlement dans lequel il est incorporé constitue une subdélégation illégale du pouvoir réglementaire. Cette question fait déjà l'objet d'un échange de correspondance entre le ministre et la présidence du Comité dans le cadre de l'examen du DORS/96-476, *Règlement sur la circulation aux aéroports – Modification*. Tout comme le présent dossier, le DORS/96-476 concerne l'incorporation des amendes prescrites par les lois sur la circulation routière de la province où l'infraction a été commise. Le résultat de cet échange s'appliquera aussi au présent point.

Au point 6, les conseillers du Comité ont voulu connaître la raison pour laquelle le paiement à effectuer par la personne qui dépose un aveu de culpabilité pour une infraction au même article du Règlement peut varier d'un aéroport à l'autre. Par exemple, pour ce qui est de l'article 9(2) du Règlement, qui interdit de stationner ou d'arrêter un véhicule de manière à nuire à la circulation, le paiement sera de 40\$, 50\$ et 75\$ selon l'aéroport. Dans la lettre du 23 mai 2007, le ministère répond que les montants des contraventions devaient refléter les différentes conditions économiques des aéroports dans les petites localités par opposition à celles des grandes régions métropolitaines «sur le plan du coût du stationnement et des pénalités habituellement imposées pour les infractions de stationnement». Dans la mesure où cela signifie que les pénalités doivent être plus élevées à certains endroits pour être dissuasives, c'est une explication que le Comité pourrait accepter.

De l'avis des conseillers du Comité, la réponse fournie au point 5 est insatisfaisante. L'article 22 du Règlement prévoit les amendes et l'emprisonnement dont sont passibles les personnes qui contreviennent aux dispositions du Règlement. L'article 2(1)g) de la *Loi relative à la circulation sur les*

- 2 -

*terrains de l'État* autorise le gouverneur en conseil à en prévoir l'imposition «comme peine pour contravention aux règlements». Il va de soi que ces peines ne peuvent être imposées que pour contravention aux règlements pris en vertu de la *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État*. Le problème vient de ce que le gouverneur en conseil a eu recours, si l'on se fie à la recommandation précédant le texte du Règlement, aux pouvoirs réglementaires que le Parlement lui a délégués aux termes de l'article 4.9 de la *Loi sur l'aéronautique*. Or, l'article 7.3 de cette dernière prévoit les peines dont sont passibles les personnes qui contreviennent aux règlements pris en vertu de sa partie I, ce qui inclut les règlements pris en vertu de l'article 4.9 de cette Loi. Le Parlement ayant prévu les peines pouvant être imposées pour avoir contrevenu à un règlement pris en vertu de l'article 4.9 de la *Loi sur l'aéronautique*, il va de soi qu'une personne qui contrevient aux dispositions du *Règlement sur la circulation du côté ville des aéroports* adoptées en vertu de l'article 4.9 de cette Loi est assujettie aux peines prévues par le Parlement à l'article 7.3 de la même Loi. Par conséquent, l'article 22 du Règlement est *ultra vires* dans la mesure où énonce que «toute personne qui enfreint une disposition du présent règlement» est passible des peines qui y sont prévues. Les peines prévues à l'article 22 du Règlement ne peuvent s'appliquer qu'aux dispositions du Règlement prises en vertu de la *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État*. Ainsi, de l'avis des conseillers, ces peines ne s'appliqueraient pas, par exemple, dans le cas d'une infraction à l'article 20 du Règlement, aux termes duquel «il est interdit de jeter, de déposer ou de laisser, sous quelque forme que ce soit, des rebuts ou des déchets, sauf dans les poubelles prévues à cette fin».

Dans la lettre du 23 mai 2007, le ministère convient, d'une part, «que seules les dispositions d'un règlement pris en vertu de la [*Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État*] peuvent être assujetties aux peines prescrites à l'article 22». Selon lui, toutes les dispositions du Règlement ont été adoptées en vertu de cette Loi, même celles qui concerne les animaux en liberté et le dépôt de rebuts et déchets parce que cela peut constituer un danger et nuire à la circulation. Selon le ministère, l'article 4.9 de la *Loi sur l'aéronautique* n'aurait été citée que «par excès de prudence [...] au cas où les pouvoirs de la [*Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État*] seraient jugés insuffisants» en ce qui a trait aux deux dispositions relatives aux animaux et aux rebuts et déchets. À moins d'accepter l'amalgame fait par le ministère entre animaux errants, rebuts, déchets et circulation, cette réponse ne paraît pas très satisfaisante. Le simple fait que l'on ait senti le besoin de citer l'article 4.9 de la *Loi sur l'aéronautique* montre que le ministère lui-même est loin d'être certain que cet amalgame soit justifié.

Le ministère écrit, d'autre part, qu'il «a le choix d'appliquer le [Règlement] soit en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, soit en vertu de la *Loi sur la circulation sur les terrains de l'État*. Toute infraction au Règlement pourrait être punie soit des



- 3 -

peines prévues par le Parlement dans la *Loi sur l'aéronautique*, soit des peines prévues par le gouverneur en conseil aux termes du *Règlement sur la circulation du côté ville des aéroports*. Cette proposition est surprenante, et le ministère devrait à tout le moins démontrer qu'elle repose sur un principe de droit bien établi. Telle qu'elle est énoncée, la proposition du ministère laisse entendre que pour chaque infraction à une disposition du Règlement, il y aurait deux peines applicables. Ainsi, le ministère pourrait, par exemple, choisir dans un cas de suivre la voie menant à la peine la plus sévère, et dans un autre cas celle qui mène à la peine la moins sévère. Il conviendrait que le ministère explique comment cela peut être justifié et n'est pas en contradiction avec son énoncé selon lequel «seules les dispositions d'un règlement pris en vertu de la [*Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État*] peuvent être assujetties aux peines prescrites à l'article 22».

Le 25 mai 2009  
JR/mn

DORS/2006-102

RÈGLEMENT SUR LA CIRCULATION DU CÔTÉ VILLE DES  
AÉROPORTS

Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État  
Loi sur l'aéronautique

C.P. 2006-401

---

Le 12 juillet 2006

1. Comme le signale le *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (RÉIR)* accompagnant le *Règlement sur la circulation du côté ville des aéroports*, une modification a été apportée, à titre de modification corrélative, à la demande du Comité mixte, à la version française de l'article 40(1) du *Règlement sur la circulation aux aéroports* (voir le DORS/92-120, examiné par le Comité les 18 mai 1995 et 6 mai 2004).
2. Aussi signalées dans le RÉIR à titre de modifications faites à la suite de commentaires du Comité: un changement à l'article 39(1)a) du Règlement afin d'éviter d'incorporer par renvoi des dispositions législatives provinciales prévoyant des peines minimales pour lesquelles il n'existe aucune disposition habilitante, ainsi qu'un changement à l'article 50 du Règlement afin de supprimer des amendes fixes illégales (voir le DORS/96-476, examiné par le Comité les 5 avril 2001 et 16 juin 2005).
3. Le changement apporté à l'article 50 du Règlement a aussi pour effet de corriger un problème signalé lors de l'examen de l'article 74 de la partie I de l'annexe III du *Règlement sur les contraventions* (voir le DORS/2000-381, examiné par le Comité le 2 juin 2005).
4. Le *Règlement sur la circulation du côté ville des aéroports* fait lui-même l'objet d'un échange de correspondance.

JR/mh

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON  
PAUL SZABO, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.  
PAUL DEWAR, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TÉL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
PAUL SZABO, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ  
PAUL DEWAR, DÉPUTÉ

Le 23 octobre 2006

Monsieur William McCullough  
Directeur général  
Services exécutifs  
Ministère des Transports  
26<sup>e</sup> étage, pièce 2626  
Tour C, Place de Ville  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0N5

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2006-102, Règlement sur la circulation du côté ville des  
aéroports

---

J'ai examiné le Règlement mentionné ci-dessus avant son étude par le  
Comité mixte et je note ceci :

1. Article 4(1)c)

Cette disposition autorise l'exploitant de l'aéroport, pour assurer la  
sécurité des personnes et des biens, ainsi que l'exploitation efficiente de  
l'aéroport, à ériger ou faire ériger ou placer ou faire placer des panneaux de  
signalisation pour désigner des aires pour le stationnement des véhicules ou des  
catégories de véhicules, des aires de débarcadère pour des véhicules ou des  
catégories de véhicules, et, finalement, des routes comme routes à sens unique.



- 2 -

Le texte de l'article 12(3) du Règlement interdit, par exemple, à toute personne de stationner un véhicule dans une aire de stationnement réservée sauf lorsque l'aire de stationnement étant réservée «à une personne ou à une catégorie de personne ou de véhicules précisées, il s'agit de la personne elle-même ou d'une catégorie de personne qui fait partie de cette catégorie de personnes ou qui conduit un véhicule de cette catégorie de véhicule». Compte tenu de ce que cette interdiction vise non seulement des catégories de véhicules, mais aussi des personnes ou des catégories de personnes, je me demande si l'article 4(1)c) du Règlement ne devrait pas aussi permettre à l'exploitant de l'aéroport d'utiliser son pouvoir afin de désigner des aires pour le stationnement réservé à des personnes ou catégories de personnes.

2. Article 9(4)

Voici le texte de cette disposition:

(4) L'exploitant de l'aéroport peut, aux risques et dépens de son propriétaire ou de la personne qui le conduit, déplacer et entreposer dans un endroit convenable un véhicule qui est stationné ou arrêté en infraction à la présente partie ou à un avis interdisant à ce véhicule d'accéder aux terrains de l'aéroport ou d'y être stationné.

Je conçois facilement que le pouvoir de déplacer et entreposer un véhicule est accordé par le gouverneur en conseil en vertu des dispositions de l'article 2(1) de la *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État* l'autorisant à régir «la circulation sur les terrains appartenant à Sa Majesté» et «des entraves à la circulation». Je ne suis toutefois pas certain que ces pouvoirs réglementaires permettent au gouverneur en conseil de prévoir que le déplacement et l'entreposage du véhicule se fera «aux risques et dépens de son propriétaire ou de la personne qui le conduit». Cela me semble concerner la responsabilité civile de ceux qui déplacent et entreposent le véhicule ainsi que les frais chargés au propriétaire ou conducteur. Quelle disposition habilitante justifie selon vous que le gouverneur en conseil puisse adopter cette disposition de l'article 9(4) du Règlement? S'il s'agit des dispositions habilitantes citées auparavant, je présume que vous pouvez justifier cette interprétation à l'aide de décisions judiciaires confirmant leur portée. Le cas échéant, je vous serais reconnaissant de me faire part de ces décisions. Je remarque d'ailleurs que dans le cadre de l'examen du DORS/2000-55, *Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires*, votre ministère a reconnu la nécessité d'une habilitation législative claire pour adopter une disposition de la nature de celle dont il est question ici. Ce qui a conduit à

- 3 -

la modification de l'article 12 de ce Règlement, au terme de laquelle les mots «aux risques et dépens de son propriétaire», etc., ont été supprimés. Si vous convenez qu'il n'y a pas d'habilitation législative autorisant clairement l'adoption de la disposition de l'article 9(4) du Règlement concernant le déplacement et l'entreposage d'un véhicule «aux risques et dépens» de son propriétaire ou de la personne qui le conduit, je vous saurais gré de confirmer que cette mention sera supprimée.

3. Article 19(3)

Voici le texte de cette disposition:

(3) L'exploitant de l'aéroport peut, aux frais du propriétaire ou de la personne responsable de l'animal et conformément aux lois de la province et de la municipalité où est situé l'aéroport, faire chasser des terrains appartenant à l'aéroport, faire détenir ou faire mettre en fourrière tout animal trouvé en liberté en infraction [à l'article 19(1)].

Selon vous, quelle disposition habilitante permet au gouverneur en conseil d'imposer des frais au propriétaire ou à la personne responsable de l'animal pour les mesures que l'exploitant de l'aéroport est autorisé à prendre?

4. Article 21d)

L'article 2(1)f) de la *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État* permet au gouverneur en conseil à prendre des règlements pour «autoriser les fonctionnaires à faire observer les règlements» («authorizing officers to enforce the regulations»). L'article 21d) du Règlement prévoit que «l'exploitant de l'aéroport et ses mandataires, ses entrepreneurs et ses employés affectés à des fonctions liées à l'application du présent règlement» sont autorisés à titre d'agents d'exécution («enforcement officers») pour l'application du présent règlement. Je ne suis pas certain que les personnes mentionnées à l'article 21d) du Règlement soient toutes des «fonctionnaires» au sens de l'article 2(1)f) de la *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État*. Êtes-vous en mesure de confirmer qu'elles le sont? Le cas échéant, je vous saurais gré de m'expliquer comment cela se justifie sur le plan juridique.

- 4 -

5. Article 22

Cette disposition prévoit les amendes et l'emprisonnement dont sont passibles les personnes qui contreviennent aux dispositions du Règlement. L'article 2(1)g de la *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État* autorise le gouverneur en conseil à en prévoir l'imposition «comme peine pour contravention aux règlements». Il va de soit que ces peines ne peuvent être imposées que pour contravention aux règlements pris en vertu de la *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État*. Le problème vient de ce que le gouverneur en conseil a eu recours, si l'on se fie à la recommandation précédant le texte du Règlement, aux pouvoirs réglementaires que le Parlement lui a délégués aux termes de l'article 4.9 de la *Loi sur l'aéronautique*. Or, l'article 7.3 de cette dernière prévoit les peines dont sont passibles les personnes qui contreviennent aux règlements pris en vertu de sa partie I, ce qui inclut les règlements pris en vertu de l'article 4.9 de cette Loi. Le Parlement ayant prévu les peines pouvant être imposées pour avoir contrevenu à un règlement pris en vertu de l'article 4.9 de la *Loi sur l'aéronautique*, il va de soi qu'une personne qui contrevient aux dispositions du *Règlement sur la circulation du côté ville des aéroports* adoptées en vertu de l'article 4.9 de cette Loi est assujettie aux peines prévues par le Parlement à l'article 7.3 de la même Loi. Par conséquent, l'article 22 du Règlement est *ultra vires* dans la mesure où énonce que «toute personne qui enfreint une disposition du présent règlement» est passible des peines qui y sont prévues. Les peines prévues à l'article 22 du Règlement ne peuvent s'appliquer qu'aux dispositions du Règlement prises en vertu de la *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État*. Ainsi, à mon avis, ces peines ne s'appliqueraient pas, par exemple, dans le cas d'une infraction à l'article 20 du Règlement, aux termes duquel «il est interdit de jeter, de déposer ou de laisser, sous quelque forme que ce soit, des rebuts ou des déchets, sauf dans les poubelles prévues à cette fin». Pouvez-vous dresser la liste exhaustive des dispositions du Règlement qui ont été prises en vertu de l'article 4.9 de la *Loi sur l'aéronautique*?

6. Article 23(1)

Le paiement à effectuer par la personne qui dépose un aveu de culpabilité pour une infraction au même article du Règlement peut varier d'un aéroport à l'autre. Par exemple, pour ce qui est de l'article 9(2) du Règlement, qui interdit de stationner ou d'arrêter un véhicule de manière à nuire à la circulation, le paiement sera de 40\$, 50\$ et 75\$ selon l'aéroport. Comment justifie-t-on ces différences?



- 5 -

7. Article 23(2)a)

Cette disposition prévoit que la personne accusée d'avoir enfreint les articles 5, 6, 8(3) ou 14 du Règlement peut déposer un aveu de culpabilité en payant, si ce montant est de moins de 500\$, l'amende prévue par les lois sur la circulation routière de la province ou les règlements de la municipalité où l'infraction a été commise, «avec leurs modifications successives». Une incorporation par renvoi ambulatorio semblable fait présentement l'objet d'un échange de correspondance entre le ministère et le Comité dans le cadre de l'examen du DORS/96-476. À moins d'indication contraire de votre part, le point de vue exprimé par le ministère dans ce dernier dossier vaudra ici aussi.

8. Article 25

Voici le texte de cette disposition :

25. Lorsqu'une personne est déclarée coupable de conduite d'un véhicule en infraction au présent règlement, le tribunal ou le juge qui rend le jugement peut, sans préjudice de toute autre sanction infligée, rendre une ordonnance lui interdisant de conduire un véhicule sur les terrains appartenant à l'aéroport où l'infraction a eu lieu pour une période maximale d'un an après la date de la déclaration de culpabilité.

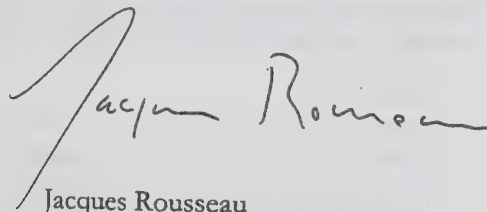
La disposition habilitante pertinente est sans doute l'article 2(1)h) de la *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État*, qui prévoit que le gouverneur en conseil peut, par règlement, «interdire aux personnes qui ont enfreint un règlement la conduite d'un véhicule sur les terrains pour une période maximale d'un an». Interdire par règlement la conduite d'un véhicule est clairement une chose différente du pouvoir discrétionnaire confié par l'article 25 du Règlement au tribunal ou au juge de rendre une ordonnance interdisant la conduite d'un véhicule. L'article 2(1)h) de la Loi délègue au gouverneur en conseil le pouvoir de prévoir par règlement les cas où il sera interdit à une personne de conduire un véhicule pour une période maximale d'un an, alors que le gouverneur en conseil a plutôt prévu que le tribunal ou le juge pourra décider dans chaque cas particulier d'interdire ou non de conduire un véhicule pour une période maximale d'un an. À l'aune de la version française de l'habilitation législative, l'article 25 du Règlement paraît *ultra vires*.

Je constate toutefois que la version anglaise de l'article 2(1)h) semble décrire le pouvoir du gouverneur en conseil d'une façon plus large. Selon celle-

- 6 -

ci, ce dernier «may make regulations [...] for prohibiting persons who have contravened any regulation from driving a vehicle on the lands for any period not exceeding one year». La version française, comme je viens de l'exposer, prévoit plutôt que le gouverneur en conseil «may make regulations [...] prohibiting persons [...] from driving». Je pense que la version anglaise de la disposition habilitante permet, et de prévoir par règlement les cas où il sera interdit à une personne de conduire un véhicule pour une période maximale d'un an, et que le tribunal ou le juge pourra décider dans chaque cas particulier d'interdire ou non de conduire un véhicule pour une période maximale d'un an. Comme le sens commun aux deux versions est celui que l'on trouve dans la version française, il appert que c'est cette dernière qui doit être retenue pour déterminer l'étendue du pouvoir réglementaire dont dispose le gouverneur en conseil. Dans cette perspective, l'article 25 du Règlement est *ultra vires*. Évidemment, il me semble qu'il conviendrait de modifier la Loi afin d'harmoniser les versions française et anglaise de l'article 2(1)h). Après avoir procédé à cette modification, il y aura lieu d'adopter de nouveau l'article 25 du Règlement.

J'attends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.



Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

/mh



Transports Canada

Transport Canada

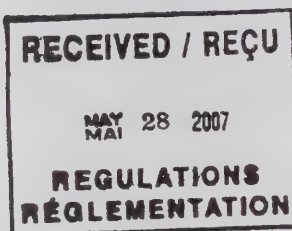
Your file

Votre référence

Our file

Notre référence

MAY 23 2007



Maître Jacques Rousseau  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent d'examen  
de la réglementation  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Objet : DORS/2006-102, Règlement sur la circulation du côté ville des aéroports (RCCVA)

Maître,

En réponse à votre lettre du 2 mars 2007, et à la suite de notre lettre datée du 8 décembre 2006, vous trouverez ci-après nos commentaires faisant suite aux points soulevés dans votre lettre du 23 octobre 2006 concernant le RCCVA.

1. Alinéa 4(1)c)

La partie 1 du RCCVA traite de la conduite et du stationnement des véhicules, et l'alinéa 4(1)c) porte précisément sur le stationnement des véhicules ou les catégories de véhicules. Nous sommes d'avis que l'objet visé d'un règlement sur le stationnement est surtout la conduite du véhicule. Par conséquent, bien que l'interdiction du paragraphe 12(3) soit adressée aux personnes qui conduisent ces véhicules, les aires dans lesquelles ces véhicules sont stationnés sont désignées pour les véhicules. On s'entend généralement pour dire qu'un espace de stationnement réservé pour le « directeur d'aéroport » est en fait réservé pour le véhicule de cette personne. Nous prendrons néanmoins les mesures nécessaires afin de modifier l'alinéa 4(1)c) en vue d'ajouter une référence aux catégories de personnes.

2. Paragraphe 9(4)

Cette question fait toujours l'objet de discussions au sein du Ministère. Nous considérons présentement diverses options et feront un suivi sous peu.



- 2 -

3. Paragraphe 19(3)

Cette question fait toujours l'objet de discussions au sein du ministère. Nous considérons présentement diverses options et feront un suivi sous peu. À l'heure actuelle, le ministère songe à retirer le passage « aux frais du propriétaire ou de la personne responsable de l'animal en infraction au paragraphe (1) » pour invoquer plutôt le passage « conformément aux lois de la province et de la municipalité où est situé l'aéroport [...] avec leurs modifications successives » afin d'atteindre l'objectif recherché. Toutefois, il convient de noter que la question de l'incorporation dynamique dans les règlements des lois d'un autre territoire de compétence fait actuellement l'objet de correspondance régulière entre le ministère de la Justice et le Comité mixte.

4. Alinéa 21d)

La *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État* (LCTE) remonte à une époque où tous les employés d'un aéroport étaient des employés du gouvernement. Toutefois, cette situation n'a plus nécessairement cours aujourd'hui. Nous sommes d'avis que la loi habilitante avait l'intention d'accorder au terme anglais « officer » un sens plus large qui pourrait comprendre un employé de l'aéroport et non pas qu'il soit interprété dans le sens de « fonctionnaire » ou d'« agent public ». Nous estimons également que le sens du terme « fonctionnaire » est élargi par la présence du terme anglais « officer ». Si on avait voulu que le terme soit interprété de façon plus étroite, on aurait fort probablement utilisé dans la *Loi* les termes « fonctionnaire », « civil servant » ou « public servant ».

Nous soulignons que la *Loi d'interprétation* contient la définition suivante pour « fonctionnaire public »/« public officer » :

« Agent de l'administration publique fédérale dont les pouvoirs ou obligations sont prévus par un texte. »

« [...] any person in the public service of Canada who is authorized by or under an enactment to do or enforce the doing of an act or thing or to exercise a power, or on whom a duty is imposed by or under an enactment. »

À notre avis, c'était l'intention voulue d'accorder un sens plus large au terme « fonctionnaire », tel qu'il est employé dans le contexte de la LCTE. L'utilisation, en anglais, du terme « officer » plutôt que « public officer », tel que défini dans la *Loi d'interprétation*, appuie cet argument. Comme les aéroports étaient des entités gouvernementales au moment de l'adoption de la LCTE, le terme « fonctionnaire »/« officer » n'avait probablement pas été considéré dans cette optique. Néanmoins, notre recherche de la législation a révélé que le terme « fonctionnaire » est parfois utilisé pour rendre « officer » au sens d'une personne qui n'est pas nécessairement un employé de la fonction publique du Canada. Dans

- 3 -

bien des cas, « fonctionnaire » est rendu plus précisément par « public servant », « public officer », « employee » ou « official ». Ceci appuie l'argument que c'était fort probablement l'intention d'accorder au terme « fonctionnaire »/« officer », dans le contexte de la LCTE, un sens plus large.

Néanmoins, le Ministère contempera la possibilité d'apporter des modifications à la LCTE et de désigner un terme plus approprié dans les deux langues officielles, tout en tenant compte des commentaires du Comité mixte et de la cession des aéroports.

5. Article 22

Nous convenons que seules les dispositions d'un règlement pris en vertu de la LCTE peuvent être assujetties aux peines prescrites à l'article 22. Nous sommes d'avis que toutes les dispositions du Règlement, y compris l'article 19 (animaux) et l'article 20 (ordures) entrent dans cette catégorie. Nous fondons notre avis sur le fait que la présence d'animaux en liberté sur les terrains de l'aéroport de même que le dépôt de certains types de rebuts ou de déchets peuvent constituer un danger ou peuvent nuire à la circulation. Cette disposition est donc nécessaire au contrôle de la circulation. Cependant, par excès de prudence, nous avons cité l'article 4.9 de la *Loi sur l'aéronautique* au cas où les pouvoirs de la LCTE seraient jugés insuffisants en ce qui a trait à ces deux dispositions. En particulier, les alinéas 4.9e) et u) de la *Loi sur l'aéronautique* autorisant la prise de règlements sur les « activités exercées aux aérodromes », dont les aéroports, et sur la fourniture d'installations, de services et d'équipement liés à l'aéronautique, respectivement, permettrait de la prise de ces dispositions dans le RCCVA.

À notre avis, le Ministère a le choix d'appliquer le RCCVA soit en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, soit en vertu de la *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État*. Toutefois, s'il recourt à la *Loi sur l'aéronautique*, les mesures d'exécution prévues à l'article 7.3 de cette Loi s'appliquent. Les articles 22 et 23 du RCCVA se limitent à l'exécution en vertu de la LCTE.

6. Paragraphe 23(1)

Les montants des contraventions devaient refléter les différentes conditions économiques des aéroports dans les petites localités par opposition à celles des grandes régions métropolitaines sur le plan du coût du stationnement et des pénalités habituellement imposées pour les infractions de stationnement.

7. Alinéa 23(2)(a)

Cette question demeure une affaire contentieuse et fait actuellement l'objet d'une discussion entre le ministère de la Justice et le Comité mixte.

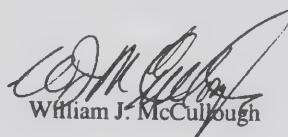
- 4 -

8. Article 25

Le Ministère contempera les incidences du retrait ou de la modification de l'article 25 afin de répondre à vos préoccupations.

Veuillez accepter, Maître, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur général  
Services à la haute direction



William J. McCullough



STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.  
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ  
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

Le 8 mai 2008

Monsieur William McCullough  
Directeur général  
Services exécutifs  
Ministère des Transports  
26<sup>e</sup> étage, pièce 2626  
Tour C, Place de Ville  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0N5

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2006-102, Règlement sur la circulation du côté ville des  
aéroports

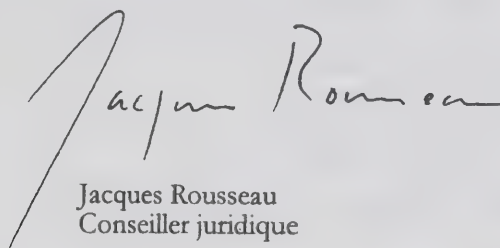
Je vous remercie pour votre lettre du 5 mai 2008 que vous décrivez comme «une mise à jour de la lettre du 22 octobre 2007» envoyée par votre ministère. Vous m'informez que votre ministère est en train d'apporter des modifications au Règlement et que celles-ci passent actuellement par les étapes nécessaires au processus réglementaire. Je ne suis pas certain de ce que je dois comprendre de ces informations.

Dans votre lettre du 23 mai 2007, la réponse aux points 2, 3, 4, et 8 de ma lettre du 23 octobre 2006 indique que le ministère n'a pas complété son étude des points soulevés. C'est pourquoi j'ai demandé, le 21 août 2007, si vous étiez en mesure de le faire. Le 22 octobre 2007, vous avez répondu que ces points faisaient toujours l'objet de discussions. Le 4 mars 2008, j'ai demandé de nouveau si vous étiez en mesure de me fournir les réponses promises. Votre réponse du 5 mai 2008 doit-elle être interprétée comme confirmant que le ministère reconnaît que les dispositions dont il est question aux points 2, 3, 4 et 8 de ma lettre du 23 octobre 2007 doivent être corrigées ou abrogées? Dans l'affirmative, quelles sont les corrections qui seront apportées? Dans la

- 2 -

négative, quelles sont les raisons pour lesquelles votre ministère considère qu'il n'y a pas lieu d'apporter de corrections? Ces informations sont nécessaires pour permettre au Comité mixte de remplir adéquatement sa mission d'examen parlementaire de la réglementation fédérale.

J'attends votre réponse et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.



Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

/mh



Transport  
Canada

Transports  
Canada

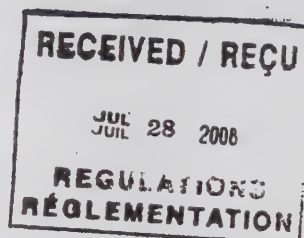
Place de Ville  
Ottawa  
K1A 0N5

Your file    Votre référence

Our file    Notre référence

JUL 22 2008

Maître Jacques Rousseau  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4



**Objet : DORS/2006-102, Règlement sur la circulation du côté ville des aéroports**

Maître,

Je vous écris en réponse à votre lettre du 8 mai 2008 faisant suite à ma lettre du 5 mai 2008 dans laquelle je vous informais que le Ministère est en train d'apporter des modifications au *Règlement sur la circulation du côté ville des aéroports*. Voici les modifications que nous proposons :

Le paragraphe 9(4) sera modifié en enlevant : « aux risques et dépens de son propriétaire ou de la personne qui le conduit » (point 2 de votre lettre du 13 octobre 2006);

Le paragraphe 19(3) sera modifié en enlevant : « aux frais du propriétaire ou de la personne responsable de l'animal » (point 3 de votre lettre du 13 octobre 2006);

L'article 25 est en train d'être abrogé (point 8 de votre lettre du 13 octobre 2006).

.../2




- 2 -

En outre, relativement au point 4 de cette même lettre, je vous signale que le Ministère continue d'examiner ses options en ce qui a trait à l'alinéa 21d).

Nous vous tiendrons informé de l'évolution du dossier.

Veuillez accepter, Maître, l'expression de mes sentiments distingués.

  
Marie-Hélène Lévesque  
Adjointe exécutive  
au sous-ministre



Transport Canada Transports Canada

Your file Votre référence

Our file Notre référence

OCT 24 2008

RECEIVED / REÇU

OCT 28 2008

REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

Maître Jacques Rousseau  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

**Objet : DORS/2006-102, Règlement sur la circulation du côté ville des aéroports**

Je vous écris en réponse à votre lettre du 15 septembre 2008 dans laquelle vous demandiez des renseignements à propos de la réponse de Transports Canada au point 4 de votre lettre du 23 octobre 2006. Je peux maintenant vous aviser que des consultations sont en cours entre notre Ministère et le ministère de la Justice dans le but de préparer une modification à la *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État* qui clarifierait l'utilisation du terme "fonctionnaire" dans la version française.

Veuillez accepter, Maître, l'expression de mes sentiments distingués.

Marie-Hélène Lévesque  
Secrétaire du Ministère

## Appendix K

TRANSLATION / TRADUCTION

SOR/2006-239

REGULATIONS AMENDING THE METAL MINING EFFLUENT  
REGULATIONS

Fisheries Act

P.C. 2006-1071

---

March 11, 2008

1. The adoption of this amendment has resulted in the correction of six drafting problems raised by Committee counsel (see SOR/2002-222, considered by the Joint Committee on November 2, 2006).
2. The correspondence involving SOR/2006-239 deals with new issues.

JR/mh



TRANSLATION / TRADUCTION

March 12, 2008

Mr. Alex Li  
Acting Director  
Legislative and Regulatory Affairs  
Department of Fisheries and Oceans  
200 Kent Street, Suite 14E-212  
Ottawa, ON  
K1A 0E6

Dear Sir,

Our Ref: SOR/2006-239, Regulations Amending the Metal Mining Effluent Regulations

---

I have examined the amendments mentioned above prior to the Joint Committee studying them and I have the following notes:

1. Section 14(1.1)

I have two comments on this provision. First, only the French version states that the owner or operator is not required to carry out the test if they notify an inspector or one of the designated authorities "without delay". Second, in the French version, the word "autorité" should be plural.

2. Section 19(2)(b), French version

Unlike the English version, the French version of this provision does not specify that the total monthly volume of effluent is determined by a system "de surveillance" that provides a continuous measure. I notice that, in section 19(3), the words "monitoring system" in the English version are rendered as "système de surveillance". It would be appropriate to make the French version consistent.

3. Section 27.1(7)

This provision imposes no timeframe on the owner or operator to inform the Minister that the compensation plan's purpose in offsetting the loss of fish habitat has not been achieved. Would it be appropriate to specify that the notice

- 2 -

must be given “without delay” if the mechanisms set up to determine the extent to which the plan’s objective has been fulfilled have not done so?

4. Section 30(2)(a)

Two aspects of this prevision seem to need corrections. First, the words “the identification” used in the English version are rendered in French first by “la mention” and then by “le détail”. I feel that there is a difference not only in the words used in the French version but also between the requirement to identify the risks or damages, as in the English version, and the requirement to describe them. Second, the words “damage or danger” in the English version are rendered first by “risqué réels de dommages” and then by “risques ou dommages”. I do not see why there is a need to render the words “damage or danger” into French in different ways in this provision.

I look forward to your comments.

Yours sincerely,

[signature]

Jacques Rousseau  
Legal Counsel

/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

October 17, 2008

Mr. Jacques Rousseau  
Legal Counsel  
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, ON  
K1A 0A4

Dear Sir,

Re: SOR/2006-239, Regulations Amending the Metal Mining Effluent  
Regulations

---

I have received your letters of March 12 and July 22, 2008 about the Regulations amending the Metal Mining Effluent Regulations. I am pleased to be able to reply today.

Subsection 14 (1.1) First, we agree that the English version should include the words "without delay" and should therefore read as follows: "...is not required to conduct that test if they notify without delay an inspector..." Second, we agree that the word "autorités" in the French version should be corrected and placed in the plural.

Paragraph 19(2)(b) We also agree that the French version should be corrected to read "soit determine à l'aide d'un système de surveillance à mesure continue".

Subsection 27.1(7) Your suggestion to specify that the notice should be given "without delay" cannot be made a requirement of the owner or operator because we feel that it is very difficult, if not impossible, to determine precisely when the requirements intended to attain the objectives have not been met. We do not feel that it necessary or desirable to amend the Regulations in this way.

Paragraph 30(2)(a) We agree with the two points that you raise. First, the word "identification" in the English version should have the same broad sense in the French version. In our opinion, the French translation must be used in a broad sense. The term "mention" adequately reflects our intention. Second, we



- 2 -

agree that the English expression "damage or danger" must also be translated in the same way in the French version. Section 30(2)(a) should therefore read as follows:

"la mention de tout rejet irrégulier qui est susceptible de se produire à la mine et d'entraîner des dommages ou des risques réels pour le poisson ou son habitat ou pour l'utilisation pour l'homme suite à l'utilisation du poisson, ainsi que la mention de ces dommages ou risques réels de dommages;"

In future, could you please send correspondence on the *Regulations amending the Metal Mining Effluent Regulations* (REMM) to Chris Doiron, Chief, Mining and Processing at Environment Canada. Although the Regulations are made under the *Fisheries Act*, they are administered by Environment Canada. Henceforth, any request requiring a reply to the Committee should be first sent to them. They will work with the Department of Fisheries and Oceans if need be.

Yours sincerely,

[signature]

Alex Li  
Director  
Legislative and Regulatory Affairs

## Annexe K

DORS/2006-239

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES EFFLUENTS  
DES MINES DE MÉTAUX

Loi sur les pêches

C.P. 2006-1071

---

Le 11 mars 2008

1. L'adoption de cette modification a eu pour effet de corriger six problèmes de rédaction signalés par les conseillers du Comité (voir le DORS/2002-222, examiné par le Comité mixte le 2 novembre 2006).
2. La correspondance concernant le DORS/2006-239 a trait à de nouveaux points.

JR/mh

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, M.P.

VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.  
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

s/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ  
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

Le 12 mars 2008

Monsieur Alex Li  
Directeur intérimaire  
Affaires législatives et réglementaires  
Ministère des Pêches et Océans  
200, rue Kent, poste 14E-212  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0E6

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2006-239, Règlement modifiant le Règlement sur les effluents  
des mines de métaux

J'ai examiné la modification mentionnée ci-dessus avant son étude par le  
Comité mixte et je note ceci :

1. Article 14(1.1)

J'ai deux remarques à faire concernant cette disposition. Premièrement,  
seule la version française prévoit que le propriétaire ou l'exploitant n'est pas  
tenu d'effectuer l'essai s'il avise «sans délai» l'inspecteur ou l'une des autorités  
désignées. Deuxièmement, dans la version française, le mot «autorité» devrait  
être au pluriel.

2. Article 19(2)b), version française

La version française de cette disposition ne précise pas, contrairement à  
la version anglaise, que le volume mensuel total d'effluent est déterminé à l'aide  
d'un système de surveillance à mesure continu. Je constate qu'à l'article 19(3),  
les mots «monitoring system» utilisés dans la version anglaise sont rendus par



- 2 -

les mots «système de surveillance». Il conviendrait d'harmoniser la version française.

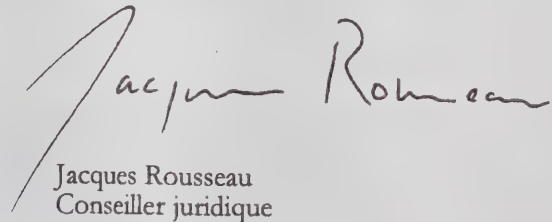
3. Article 27.1(7)

Cette disposition n'impose aucun délai au propriétaire ou à l'exploitant pour informer le ministre que les objectifs du plan compensatoire pour contrebalancer la perte d'habitat du poisson n'ont pas été atteints. Conviendrait-il de spécifier que cet avis doit être donné «sans délai» si les mécanismes visant à établir dans quelle mesure les objectifs du plan ont été atteints révèlent que ceux-ci ne l'ont pas été?

4. Article 30(2)a)

Deux aspects de cette disposition me semblent nécessiter une correction. Premièrement, les mots «the identification» utilisés dans la version anglaise sont rendus, dans la version française, d'abord par «la mention», ensuite par «le détail». Il me semble qu'il y a une différence non seulement dans les mots utilisés dans la version française, mais aussi entre l'obligation de mentionner des risques ou dommages, selon la version anglaise, et celle d'en faire le détail. Deuxièmement, les mots «damage or danger», utilisés dans la version anglaise sont rendus, dans la version française, d'abord par «risques réels de dommage», ensuite par «risques ou dommages». Je ne vois pas pourquoi il faudrait, en français, rendre différemment les mots «damage or danger» dans le contexte de cette disposition.

J'attends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.



Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

/mh

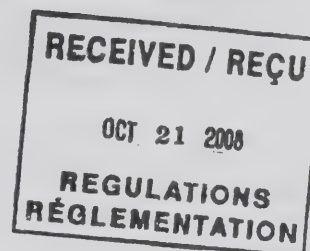
Fisheries and Oceans  
CanadaPêches et Océans  
Canada

OCT 17 2008

Your file    Votre référence

Our file    Notre référence

Monsieur Jacques Rousseau  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation  
a/s du Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4



Objet : SOR/2006-239 – Règlement modifiant le Règlement sur les effluents des mines de métaux

Monsieur,

J'ai bien reçu vos lettres du 12 mars et 22 juillet 2008 concernant le *Règlement modifiant le Règlement sur les effluents des mines de métaux*. Je suis heureux de pouvoir y répondre aujourd'hui.

Paragraphe 14(1.1) : Nous sommes d'accord, dans un premier temps, que la version anglaise devrait inclure les mots « without delay » et devrait donc se lire comme suit : "... is not required to conduct that test if they notify without delay an inspector..." et que, dans un second temps, le mot "autorités" de la version française devrait être corrigé et être exprimé au pluriel.

Alinéa 19(2)b) : Nous sommes également d'accord que la version française devrait être corrigée et se lire comme suit : « soit déterminé à l'aide d'un système de surveillance à mesure continue ».

Paragraphe 27.1(7) : Votre suggestion de spécifier que l'avis devrait être donné « sans délai » ne peut être exigé du propriétaire ou de l'exploitant puisque nous considérons qu'il est très difficile, sinon impossible, de déterminer avec précision le moment où les exigences relatives aux atteintes des objectifs n'ont pas été rencontrées. Nous ne voyons pas la nécessité et le bien fondé de modifier le Règlement en ce sens.

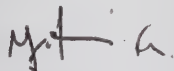
Alinéa 30(2)a) : Nous sommes en accord avec les deux points que vous soulevez. Dans un premier temps, les mots « identification » de la version anglaise devraient avoir le même sens large dans la version française. Nous sommes d'avis que la traduction de ce terme doit être utilisée au sens large dans la version française. Le terme « mention » reflète adéquatement notre intention. Dans un second temps, nous convenons que

l'expression anglaise « damage or danger » doit elle aussi être traduite de la même façon dans la version française. Par conséquent, l'article 30(2)a) devrait se lire comme suit :

« la mention de tout rejet irrégulier qui est susceptible de se produire à la mine et d'entraîner des dommages out des risques réels de dommage pour le poisson ou son habitat ou pour l'homme suite à l'utilisation du poisson, ainsi que la mention de ces dommages ou risques réels de dommages ; »

À l'avenir, veuillez s'il-vous plaît faire parvenir la correspondance concernant le *Règlement sur les effluents des mines de métaux* (REMM) à Chris Doiron, chef, Mines et traitements pour Environnement Canada. Bien que le Règlement soit pris en vertu de la *Loi sur les Pêches*, Environnement Canada est la partie responsable de son administration. Dès lors, toute requête demandant une réponse au comité devrait initialement leur être envoyée. Ils collaboreront avec le ministère des Pêches et des Océans si le besoin est.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.



Alex Li  
Directeur  
Affaires législatives et réglementaires



## Appendix L

**STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONS**

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

**JOINT CHAIRMEN**

SENATOR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, M.P.

**VICE-CHAIRMEN**

KEN EPP, M.P.  
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.



CANADA

**COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION**

s/s LE SENAT, OTTAWA K1A 0A4  
TÉL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

**CO-PRÉSIDENTS**

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, DÉPUTÉ

**VICE-PRÉSIDENTS**

KEN EPP, DÉPUTÉ  
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

March 5, 2008

William McCullough, Esq.  
Director General  
Executive Services  
Department of Transport  
26<sup>th</sup> Floor, Room 2626  
Tower C, Place de Ville  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0N5

Dear Mr. McCullough:

Our File : C.R.C. c. 1486, Small Fishing Vessel Inspection Regulations

Reference is made to your letter of February 14, 2002 and to the copy of the revised TP 127, Ships Electrical Standards that accompanied your letter. I note that the revised Standards incorporate a number of amendments addressing concerns raised by the Joint Committee. I also note the following points.

1. I would again submit that if, as your letter of October 23, 2003 advised, the requirements set out in paragraphs (a) to (c) of section S1.2.3, S1.3.2 or S1.5.3, as the case may be, of Schedule 1 are met, a lesser time duration than that prescribed for emergency power will be permitted, then the reference in each of these provisions to a lesser time duration being "considered" should read "will be permitted"

In addition, each of these provisions refers to the "Board", defined in the Interpretation portion of TP 127 as the Board of Steamship Inspection. This Board does not exist under the new *Canada Shipping Act, 2001*, however, nor does any apparently equivalent body. Your confirmation that the Standards are to be revised accordingly would be appreciated.

- 2 -

2. In the French version of section 2.8 of Part I, "autorité de certification" is used as the equivalent of "certifying authority" in the English version. In the Interpretation portion of the Standards, however, the term defined as the French equivalent of "certifying authority" is "organisme d'homologation". This discrepancy was previously drawn to your attention in my letter of November 7, 2003. Your reply of December 10, 2003 advised that the French version of section 2.8 would be amended to use the defined term.

3. The English version of section 20.1 of Part 1 remains ungrammatical. It should read "Electric ranges and heating and cooking appliances shall comply with the relevant requirements of Sections 2.7 or 2.8 as modified and supplemented herein". This point was previously made in my letter of October 1, 2002, and your letter of August 7, 2007 advised that the necessary correction would be made.

4. The portion of the English version of section 22.18 of Part 1 that reads "issued by Society, Administration or a recognized Classification Society" should read "issued by a Society, Administration or a recognized Classification Society"

I look forward to receiving your advice concerning the foregoing.

Yours sincerely,



Peter Bernhardt  
General Counsel

/mn



Transport Canada

Transports Canada

Your file

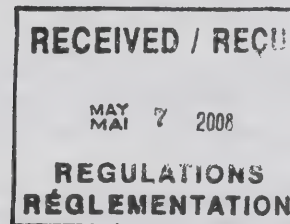
Votre référence

Our file

Notre référence

MAY 06 2008

Mr. Peter Bernhardt  
General Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4



Dear Mr. Bernhardt:

**SUBJECT: C.R.C., c. 1486, *Small Fishing Vessel Inspection Regulations***

Thank you for your letter of March 5, 2008, regarding the *Small Fishing Vessel Inspection Regulations* and the recently revised Transport Canada Publication "Ships Electrical Standards", TP 127.

Your letter has been reviewed and Marine Safety officials have provided the following comments in response to the points raised. They anticipate that the amendments noted in the first part of point 1 below, as well as those noted in points 3 and 4, will be published by early summer.

1. In response to your comments concerning the requirements set out in paragraphs (a) to (c) of sections S1.2.3, S1.3.2 and S1.5.3, it is proposed that the wording of these sections be amended, as follows:

In the case of ships engaged regularly on voyages of short duration, a lesser period than the 36 hour period specified will be permitted provided that:

- (a) in no case is it less than 12 hours;
- (b) the level of safety is maintained; and
- (c) information in respect of the vessel, its voyage and the life saving and fire fighting equipment it carries is submitted to the Board for inspection.

.../2



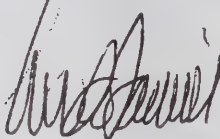
- 2 -

In addition, in response to your comments concerning references to the defined term of "Board", as part of the *Canada Shipping Act, 2001* Regulatory Reform Project certain provisions of the existing *Hull Construction Regulations* and the *Marine Machinery Regulations* that address vessel construction and electrical standards will be repealed and moved to the proposed *Vessel Construction and Equipment Regulations and Standards*. At this time, TP 127 will be revised accordingly and references to the "Board of Steamship Inspection" will be deleted.

2. The French version of section 2.8 will be amended to use "organisme d'homologation" as the French equivalent of the term "certifying authority". We apologize for this oversight in the recent revisions made to TP 127.
3. The English version of section 20.1 of Part 1 will be amended and the word "and" will be added, as noted. Again, we apologize for this oversight.
4. The English version of section 22.18 of Part 1 will be amended to add the word "a", as noted.

I trust the Committee will find this acceptable.

Yours sincerely,

  
For William J. McCullough  
Director General  
Executive Services



Transport Canada

Transports Canada

Your file      Votre référence  
Our file      Notre référence

MAR 13 2009

Mr. Peter Bernhardt  
General Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

RECEIVED/REÇU  
MAR 17 2009  
REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Bernhardt:

**SUBJECT: C.R.C., c. 1486, *Small Fishing Vessel Inspection Regulations***

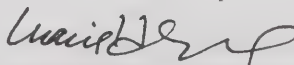
This is further to my letter of October 6, 2008, regarding amendments to the *Small Fishing Vessel Inspection Regulations* and the Transport Canada Publication "Ships Electrical Standards", TP 127.

It is important to bring to the attention of the Committee that the reform of the *Fishing Vessel Inspection Regulations* is a major regulatory initiative for Marine Safety and our targeted completion date for this project is early 2012. As previously indicated, the drafting of the new Regulations has begun and we will continue to update the Committee on the status of this proposal as our work progresses.

In addition, Marine Safety officials are pleased to advise the Committee that the amendments to TP 127 noted in the first part of point 1 of the May 6<sup>th</sup> letter, as well as those noted in points 2, 3 and 4, have now been completed and published on the Transport Canada Website.

I trust the Committee will find this acceptable.

Yours sincerely,

  
Marie-Hélène Lévesque  
Corporate Secretary



www.tc.gc.ca

21-0019 (0401-04)

## Annexe L

**TRANSLATION / TRADUCTION**

Le 5 mars 2008

Monsieur William McCullough  
Directeur général  
Services exécutifs  
Ministère des Transports  
26<sup>e</sup> étage, pièce 2626  
Tour C, Place de Ville  
Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Monsieur,

N/Réf.: C.R.C., ch. 1486, Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche

---

Je vous renvoie à votre lettre du 14 février 2002 et à la copie de la version révisée de la norme TP 127, Normes d'électricité régissant les navires, qui l'accompagnait. Je remarque que cette norme comprend un certain nombre de modifications qui donnent suite aux préoccupations exprimées par le Comité mixte. Je constate également les points suivants.

1. J'aimerais souligner de nouveau que si, tel que l'indique votre lettre du 23 octobre 2003, les exigences prévues aux alinéas a. à c. des articles A1.2.3, A1.3.2 et A1.5.3, selon le cas, de l'annexe 1 sont remplies, une période moindre que celle prescrite pour la durée de l'alimentation de secours sera permise. Par conséquent, il faudrait remplacer l'expression « sera prise en considération » qui est utilisée dans chacune de ces dispositions par « sera permise ».

En outre, chacune de ces dispositions fait mention du « Bureau », terme défini dans la partie « Interprétation » de la norme TP 127 qui désigne le Bureau d'inspection des navires à vapeur. Ce bureau, cependant, n'existe plus depuis l'entrée en vigueur de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* et aucune entité équivalente ne semble l'avoir remplacé. Nous vous saurions gré de bien vouloir confirmer que les normes seront révisées en conséquence.

2. Dans la version française de l'article 2.8 de la partie I, le terme « autorité de certification » est utilisé comme équivalent du terme « certifying authority » de la version anglaise. Par contre, dans la version française de la partie « Interprétation » de la norme, le terme défini qui correspond au terme anglais



- 2 -

« certifying authority » est « organisme d'homologation ». Je vous avais déjà signalé ce manque d'uniformité dans ma lettre du 7 novembre 2003. Vous m'aviez indiqué, dans votre réponse du 10 décembre 2003, que la version française de l'article 2.8 serait modifiée afin d'utiliser le terme défini.

3. Il existe toujours une erreur grammaticale dans la version anglaise de l'article 20.1 de la partie 1: Celui-ci devrait être ainsi libellé : « Electric ranges and heating and cooking appliances shall comply with the relevant requirements of Sections 2.7 or 2.8 as modified and supplemented herein. » J'avais relevé ce point dans ma lettre du 1<sup>er</sup> octobre 2002 et vous m'aviez indiqué, dans votre lettre du 7 août 2007, que la correction nécessaire serait apportée à l'article 20.1.

4. Le passage de la version anglaise de l'article 22.18 de la partie 1, à savoir « issued by Society, Administration or a recognized Classification Society », devrait être ainsi libellé : « issued by a Society, Administration or a recognized Classification Society ».

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

[signé]

Peter Bernhardt  
Conseiller juridique principal

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 6 mai 2008

Monsieur Peter Bernhardt  
Conseiller juridique principal  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
a/s du Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: C.R.C., ch. 1486, Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche

J'ai bien reçu votre lettre du 5 mars dernier concernant le *Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche* et la norme TP 127, Normes d'électricité régissant les navires, publiée par Transports Canada et récemment révisée.

Nous avons examiné votre lettre et des fonctionnaires de la Sécurité maritime ont fourni les observations suivantes en réponse aux points que vous avez soulevés. Ils prévoient que les modifications mentionnées dans la première partie du point 1 ci-dessous ainsi que celles exposées aux points 3 et 4 seront publiées au début de l'été.

1. D'abord, en réponse à vos commentaires concernant les exigences prévues aux alinéas a. à c. des articles A1.2.3, A1.3.2 et A1.5.3, nous proposons que le libellé de ces articles soit remplacé par ce qui suit :

« Dans le cas des navires effectuant régulièrement des voyages de courte durée, une période moindre que les 36 heures prescrites sera permise par le Bureau à condition

- a. que cette période ne soit jamais inférieure à 12 heures;
- b. qu'un degré suffisant de sécurité soit assuré;
- c. que de l'information relative au navire et à son voyage ainsi qu'au matériel de sauvetage et au matériel de lutte contre

- 2 -

l'incendie dont il est équipé soit soumise au Bureau pour fins d'examen.

Ensuite, en réponse à vos commentaires concernant les mentions du terme défini « Bureau », sachez que, dans le cadre du projet de réforme de la réglementation de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, certaines dispositions du *Règlement sur la construction de coques* et du *Règlement sur les machines de navires* qui portent sur la construction de bâtiments et les normes en matière d'électricité seront abrogées et reprises dans le projet de règlement intitulé *Règlement et normes en matière de construction et d'équipement des bâtiments*. La norme TP 127 sera alors révisée en conséquence et les mentions de « Bureau d'inspection des navires à vapeur » seront supprimées.

2. La version française de l'article 2.8 sera modifiée pour que le terme « organisme d'homologation » soit utilisé comme équivalent du terme anglais « certifying authority ». Nous vous prions de nous excuser d'avoir omis cette modification lors des récentes révisions de la norme TP 127.

3. La version anglaise de l'article 20.1 de la partie 1 sera modifiée par l'ajout du mot « and », tel que vous l'avez recommandé. Veuillez nous excuser également de cette omission.

4. La version anglaise de l'article 22.18 de la partie 1 sera modifiée par l'ajout du mot « a », tel que vous l'avez recommandé.

J'espère que notre réponse est satisfaisante et je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

[signé]

pour William J. McCullough  
Directeur général  
Services exécutifs



TRANSLATION / TRADUCTION

Le 13 mars 2009

Monsieur Peter Bernhardt  
Conseiller juridique principal  
Comité mixte permanent d'examen  
de la réglementation  
a/s du Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

OBJET : C.R.C. ch. 1486, Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche

La présente fait suite à ma lettre du 6 octobre 2008 au sujet des modifications au *Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche* et à la publication de Transports Canada *Norme d'électricité régissant les navires*, TP 127.

Il importe que le Comité comprenne bien que la réforme du *Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche* constitue une initiative réglementaire majeure pour la direction de la Sécurité maritime qui prévoit terminer ce projet au début de 2012. Comme nous en avons déjà informé le Comité, la rédaction du nouveau règlement est amorcée, et nous continuerons de le tenir au courant de nos progrès.

De plus, les agents de la Sécurité maritime sont heureux d'informer le Comité que les modifications au TP 127 indiquées dans la première partie du point 1 de la lettre du 6 mai et celles notées aux points 2, 3 et 4, sont maintenant terminées et publiées sur le site Web de Transports Canada.

En espérant le tout conforme à vos attentes, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Marie-Hélène Lévesque  
Secrétaire exécutive

## Appendix M

TRANSLATION / TRADUCTION

January 26, 2009

Ms. Marie-Hélène Lévesque  
Corporate Secretary  
c/o Executive Services  
Transport Canada  
Place de Ville, Tower C  
8th Floor (XMSA)  
Ottawa, ON K1A 0N5

Dear Ms. Lévesque:

Our file: SOR/2004-214, Regulations Amending the Canadian Aviation Regulations  
(Part I)

---

I have examined the aforementioned Regulations, and I would appreciate it if you could share your opinion on the validity of item 24 of Schedule IV of Subpart 1 of the Regulations (item 24).

Section 4.4(2)(b) of the *Aeronautics Act* states that the Governor in Council may impose charges "in respect of the issue, renewal, amendment or endorsement of any document issued or to be issued under this Part or any action preparatory thereto, whether or not the document is issued, renewed, amended or endorsed". Item 24 imposes charges for the "[r]einstatement of a suspended flight training unit operator certificate or operations specification". Since section 4.4(2)(b) of the Act does not mention the reinstatement of a suspended document, how can you legally justify imposing the charge identified in item 24?

I look forward to your comments.

Yours sincerely,

Jacques Rousseau  
Counsel

/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

May 5, 2009

Mr. Jacques Rousseau  
Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

Your file: SOR/2004-214, Regulations Amending the Canadian Aviation  
Regulations (Part I)

---

Thank you for your letter of January 26, 2009, regarding a charge for reinstating a document under item 24 of Schedule IV of Subpart 4 of Part I of the Regulations.

We agree that, at first glance, item 24 does not appear to fall under “the issue, renewal, amendment or endorsement of any document issued or to be issued under this Part” as provided for in section 4.4(2)(b) of the *Aeronautics Act*. We also agree that section 4.4(2)(b) does not specifically mention the “reinstatement” of a document, but rather its “renewal”.

Upon receiving your letter, we researched the meaning of the word “renewal” used in section 4.4(2)(b) of the Act and “reinstatement” used in item 24. We concluded that the term “renewal” clearly includes the “reinstatement” of a document. We therefore believe that the charge imposed in item 24 is justified.

We hope this explanation addresses your concerns.

Yours sincerely,

Marie-Hélène Lévesque  
Corporate Secretary



TRANSLATION / TRADUCTION

May 20, 2009

Ms. Marie-Hélène Lévesque  
Corporate Secretary  
c/o Executive Services  
Transport Canada  
Place de Ville, Tower C  
8th Floor (XMSA)  
Ottawa, ON K1A 0N5

Dear Ms. Lévesque:

Your file: SOR/2004-214, Regulations Amending the Canadian Aviation  
Regulations (Part I)

---

Thank you for your letter of May 5, 2009. While the Department gave no details as to the reasons it decided that the "renewal" of a document included its "reinstatement", after more detailed research and especially based on the definition of "renew" in the Canadian Oxford Dictionary, I believe the Joint Committee's counsel can recommend that the Committee accept the Department's reply.

However, before I send this file on to the Committee, I would like to confirm one point with you. As you know, the *Aeronautics Act* provides that an individual may file a request with the Transportation Appeal Tribunal of Canada for a review of the Minister's decision to suspend a Canadian aviation document. If, under the terms of the procedures provided for in the Act, the Minister's decision is not upheld, could you please confirm that the person whose document was suspended does not have to pay a charge to have his licence "renewed"? Could you also tell me what happens when a Minister's decision to revoke a document is not upheld? Assuming the individual does not, in these circumstances, have to pay a charge, is this also provided for in the applicable legislation?

I look forward to your comments.

Yours sincerely,

[signed]  
Jacques Rousseau  
Counsel

/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

August 28, 2009

Mr. Jacques Rousseau  
Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

Your file: SOR/2004-214, Regulations Amending the Canadian Aviation  
Regulations (Part I)

---

This is in reply to your letter of May 20, 2009, in which you asked for clarification before sending the file on to the Committee.

In the event that a person files a request with the Transportation Appeal Tribunal of Canada for a review of the Minister's decision to suspend a Canadian aviation document and the Minister's decision is not upheld, the person whose document was suspended would not have to pay a charge because the document would not need to be renewed.

We hope this meets with your approval.

Yours sincerely,

Helen Hutcheson  
Acting Corporate Secretary

## Annexe M

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONs/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

Le 26 janvier 2009

Madame Marie-Hélène Lévesque  
Secrétaire du Ministère  
a /s Services exécutifs  
Transports Canada  
Tour C - Place de Ville  
8ième étage (XMSA)  
OTTAWA (Ontario) K1A 0N5

Madame,

N/Réf.: DORS/2004-214, Règlement modifiant le Règlement de l'aviation  
canadien (Partie I)

J'ai examiné la modification mentionnée ci-dessus et vous serais reconnaissant de me faire part de votre avis sur la validité de l'article 24 de l'annexe IV de la sous-partie I du Règlement (article 24).

L'article 4.4(2)b) de la *Loi sur l'aéronautique* énonce que le gouverneur en conseil peut imposer des redevances «pour la délivrance, le renouvellement, la modification ou l'annotation de tout document prévu par la présente partie ou pour toute mesure préalable à ces formalités, que celles-ci se réalisent ou non». L'article 24 impose une redevance pour le «rétablissement [...] après leur suspension» d'un certificat d'exploitation d'unité de formation au pilotage ou d'une spécification d'exploitation. Comme l'article 4.4(2)b) de la Loi ne mentionne pas le rétablissement d'un document suspendu, comment justifiez-vous, d'un point de vue juridique, l'imposition de la redevance prévue à l'article 24?

J'attends votre réponse et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.

  
Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

/mh



Transport  
CanadaTransports  
Canada

Your file Votre référence

Our file Notre référence

Maître Jacques Rousseau  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

MAY - 5 2009

RECEIVED/REÇU

MAY 07 2009

REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

V/Réf. : **DORS/2004-214, Règlement modifiant le Règlement de l'aviation canadien  
(Partie I)**

Maître,

Nous vous remercions de votre lettre du 26 janvier 2009 dans laquelle vous soulevez l'imposition d'une redevance prévue à l'article 24 de l'annexe IV de la sous-partie 4 de la partie I du Règlement pour le rétablissement d'un document.

À priori, nous constatons que l'article 24 ne porte pas expressément sur « la délivrance, le renouvellement, la modification ou l'annotation de tout document prévu par la présente partie » tel que prévu à l'alinéa 4.4(2)b) de la *Loi sur l'aéronautique*. Nous constatons également que l'alinéa 4.4(2)b) ne mentionne pas précisément le « rétablissement » d'un document, mais expressément son « renouvellement ».

À la suite de votre lettre, nous avons effectué des recherches afin d'obtenir et de préciser le sens des mots « renouvellement » utilisé à l'alinéa 4.4(2)b) de la *Loi* et « rétablissement » utilisé à l'article 24. Après analyse du sens, nous avons conclu que le mot « renouvellement » inclut nécessairement le « rétablissement » d'un document. Étant donné l'inclusion par définition, nous considérons que la redevance imposée à l'article 24 est justifiée.

Espérant avoir répondu à vos préoccupations, je vous prie d'agréer, Maître, l'expression de mes salutations distinguées.

Marie-Hélène Lévesque  
Secrétaire du Ministère

Canada

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON  
ANDREW J. KANIA, LL.M., M.P.

VICE-CHAIRMEN

ROYAL GALIPEAU, M.P.  
BRIAN MASSE, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
ANDREW J. KANIA, LL.M., DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

ROYAL GALIPEAU, DÉPUTÉ  
BRIAN MASSE, DÉPUTÉ

Le 20 mai 2009

Madame Marie-Hélène Lévesque  
Secrétaire du Ministère  
a/s Services exécutifs  
Transports Canada  
Tour C - Place de Ville  
8ième étage (XMSA)  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0N5

Madame,

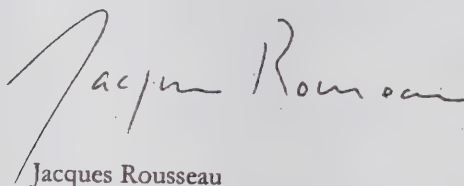
N/Réf. : DORS/2004-214, Règlement modifiant le Règlement de l'aviation  
canadien (Partie I)

Je vous remercie pour votre lettre du cinq courant. Bien que celle-ci ne donne aucun détail sur les raisons pour lesquelles le ministère considère que le «renouvellement» d'un document inclut son «rétablissement», je pense, après plus amples recherches et la prise en compte, en particulier, de la définition de «renew» dans le Canadian Oxford Dictionary, que les conseillers du Comité mixte peuvent suggérer à ce dernier d'accepter la réponse du ministère.

Il y a toutefois un aspect sur lequel je souhaite avoir une confirmation de votre part avant de transmettre le dossier au Comité. Comme vous le savez, la *Loi sur l'aéronautique* permet de déposer auprès du Tribunal d'appel des transports du Canada une demande de révision d'une décision du ministre de suspendre d'un document d'aviation canadien. Si, au terme des procédures prévues dans la Loi, la décision du ministre n'est pas maintenue, pouvez-vous confirmer que la personne dont le document a été suspendu n'aura pas à payer une redevance pour son «renouvellement»? Pourriez-vous aussi me dire ce qu'il en est lorsqu'une décision du ministre de révoquer un document n'est pas maintenue? En prenant pour acquis que la personne n'a pas, dans ces circonstances, à payer une redevance, cela est-il prévu dans la législation pertinente?

2.

J'attends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments  
dévoués.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Jacques Rousseau'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Jacques' written in a larger, more prominent script than the last name 'Rousseau'.

Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

/mn





Transport Canada Transports Canada

AOÛT 28 2009  
AUG

Maître Jacques Rousseau  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Your file Votre référence

Our file Notre référence

RECEIVED/REÇU

SEP 01 2009

REGULATIONS  
RÈGLEMENTATION

V/Réf. : DORS/2004-214, *Règlement modifiant le Règlement de l'aviation canadien*  
(Partie I)

Maître,

La présente fait suite à votre lettre du 20 mai 2009 dans laquelle vous demandez confirmation avant de transmettre le dossier au Comité.

Dans l'éventualité qu'une personne dépose auprès du Tribunal d'appel des transports du Canada une demande de révision d'une décision du ministre de suspendre un document d'aviation canadien et que la décision du ministre n'est pas maintenue, la personne dont le document a été suspendu n'aura pas à payer une redevance puisqu'il n'y aura pas lieu de renouveler le document.

J'espère que le tout est à votre satisfaction et je vous prie d'agréer, Maître, mes salutations distinguées.

*Helen Hutcheson*

Helen Hutcheson  
Secrétaire intérimaire du Ministère



## Appendix N

TRANSLATION / TRADUCTION

SOR/2008-258

REGULATIONS AMENDING THE MOTOR VEHICLE SAFETY  
REGULATIONS (INTRODUCTION OF TECHNICAL STANDARDS  
DOCUMENTS NOS. 110 AND 120) AND THE MOTOR VEHICLE TIRE  
SAFETY REGULATIONS, 1995

Motor Vehicle Safety Act

P.C. 2008-1605

---

December 17, 2008

1. This purpose of this regulatory amendment is to correct a drafting problem identified by the Joint Committee which affects the French version of section 110(6)(c) of Schedule IV of the Motor Vehicle Safety Regulations (see SOR/2003-272 which was examined by the committee on May 31m 2007).
2. The correspondence regarding SOR/2008-258 relates to a drafting problem involving the English version of section 120(2)(c)(ii) of the Motor Vehicle Safety Regulations.

JR/mh



TRANSLATION / TRADUCTION

December 17, 2008

Ms. Marie-Hélène Lévesque  
Departmental Secretary  
c/o Executive Services  
Transport Canada  
Tower C – Place de Ville  
8<sup>th</sup> floor (XMSA)  
Ottawa, Ontario  
K1A 0N5

Dear Madam:

Our Ref.: SOR/2008-258, Regulations Amending the Motor Vehicle Safety Regulations (Introduction of Technical Standards Documents Nos. 110 and 120) and the Motor Vehicle Tire Safety Regulations, 1995

---

I examined the above-mentioned amending regulations prior to their being reviewed by the Joint Committee and, regarding the English version of section 120(2)(c)(ii) of the Motor Vehicle Safety Regulations, I wish to point out that the names of the following documents, *United States Federal Motor Vehicle Safety Regulations No. 119* and *Japanese Industrial Standard JIS D4230*, should be italicized.

I will leave it to your department to decide whether this minor drafting change should be made.

Yours sincerely,

(sgd)  
Jacques Rousseau  
Counsel

/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

February 24, 2009

Mr. Jacques Rousseau  
Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Sir:

Y/Ref.: SOR/2008-258, Regulations Amending the Motor Vehicle Safety Regulations (Introduction of Technical Standards Documents Nos. 110 and 120) and the Motor Vehicle Tire Safety Regulations, 1995

---

I acknowledge receipt of your letter of December 17, 2008 regarding the review of the above-mentioned amending regulations. We have taken note of your comment about the names of the documents referred to in section 120(2)(c)(ii) of the English version of the Motor Vehicle Safety Regulations and the fact that these names are not italicized.

Regarding the English version, the names in question are official titles, as indicated by the use of capital letters at the beginning of each word. There is no need to use italics because these are English names. Italics are used in the French version to denote the fact that the official designation is in another language.

I trust that these explanations prove satisfactory to you and I remain

Yours truly,

(sgd)  
Marie-Hélène Lévesque  
Departmental Secretary

TRANSLATION / TRADUCTION

March 3, 2009

Ms. Marie-Hélène Lévesque  
Departmental Secretary  
c/o Executive Services  
Transport Canada  
Tower C – Place de Ville  
8<sup>th</sup> floor (XMSA)  
Ottawa, Ontario  
K1A 0N5

Dear Madam:

O/Ref.: SOR/2008-258, Regulations Amending the Motor Vehicle Safety Regulations (Introduction of Technical Standards Documents Nos. 110 and 120) and the Motor Vehicle Tire Safety Regulations, 1995

---

Thank you for your letter of February 24, 2009. With respect to my suggestion that the official titles of the following documents, *United States Federal Motor Vehicle Safety Regulations* and *Japanese Industrial Standard JIS D4230* should be italicized in the English version of section 120(2)(c)(ii) of the Motor Vehicle Safety Regulations, you stated that “there is no need to used italics because these are English names”. Even so, according to the Federal Regulations Manual published by the Department of Justice, “the titles of publications [...] and standards [...] should be italicized”. Several examples can be found in SOR/2008-258 where in the English version, the official English titles of standard or publications are italicized. Clearly, there appears to be a lack of procedural uniformity. Am I to understand then that uniformity is not something that the department is concerned about?

I await your comments and I remain

Yours truly,

(sgd)  
Jacques Rousseau  
Counsel

/mh

**TRANSLATION / TRADUCTION**

April 14, 2009

Mr. Jacques Rousseau  
Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Sir:

Y/Ref.: SOR/2008-258, Regulations Amending the Motor Vehicle Safety  
Regulations (Introduction of Technical Standards  
Documents Nos. 110 and 120) and the Motor Vehicle Tire  
Safety Regulations, 1995

---

I acknowledge receipt of your letter of March 3 last regarding the review of the above-mentioned amending regulations. We have taken note of your additional comments about the titles that are not italicized in section 120(2)(c)(ii) of the English version of the Motor Vehicle Safety Act.

Further to your comments, it is our opinion that the titles appearing in section 120(2)(c)(ii) do not need to be italicized in the English version, because they refer us to an official publication and are not the official title of the publication as such. The reference to the Federal Motor Vehicle Safety Standard is a reference to a standard contained in the US Code of Federal Regulations. Therefore, when there is a reference made to the US Code of Federal Regulations, the name will be italicized, in accordance with the Federal Regulations Manual.

I trust that these explanations will prove satisfactory and I remain

Yours truly,

(sgd)  
Marie-Hélène Lévesque  
Departmental Secretary



## Annexe N

DORS/2008-258

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA SÉCURITÉ DES  
VÉHICULES AUTOMOBILES (INTRODUCTION DES DOCUMENTS  
DE NORMES TECHNIQUES N<sup>OS</sup> 110 ET 120) ET LE RÈGLEMENT DE  
1995 SUR LA SÉCURITÉ DES PNEUS DE VÉHICULE AUTOMOBILE

Loi sur la sécurité automobile

C.P. 2008-1605

---

Le 17 décembre 2008

1. Cette modification corrige un problème de rédaction signalé par le Comité mixte concernant la version française de l'article 110(6)c) de l'annexe IV du *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles* (voir le DORS/2003-272, examiné par le Comité le 31 mai 2007).
2. La correspondance concernant le DORS/2008-258 concerne un problème de rédaction de la version anglaise de l'article 120(2)c)(ii) du *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles*.

JR/mh

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

s/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

Le 17 décembre 2008

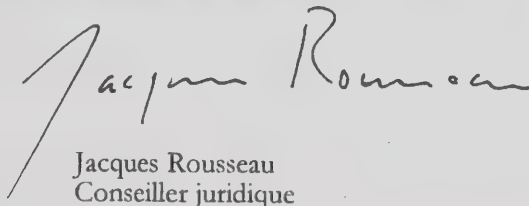
Madame Marie-Hélène Lévesque  
Secrétaire du Ministère  
a /s Services exécutifs  
Transports Canada  
Tour C - Place de Ville  
8ième étage (XMSA)  
OTTAWA (Ontario) K1A 0N5

Madame,

N/Réf.: DORS/2008-258, Règlement modifiant le Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles (introduction des documents de normes techniques n<sup>os</sup> 110 et 120) et le Règlement de 1995 sur la sécurité des pneus de véhicule automobile

J'ai examiné la modification mentionnée ci-dessus avant son étude par le Comité mixte et je signale, à propos de la version anglaise de l'article 120(2)c(ii) du *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles*, que les noms des documents *United States Federal Motor Vehicle Safety Regulation No. 119* et *Japanese Industrial Standard JIS D4230* devraient être en italique. Je laisse à votre ministère le soin de décider s'il convient de corriger ce problème de rédaction mineur.

Veuillez croire à mes sentiments dévoués.

  
Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

/mh



Transport Canada

Transports Canada

Your file    Votre référence

Our file    Notre référence

FEB 24 2009

RECEIVED/REÇU

FEB 26 2009

REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

Maître Jacques Rousseau  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

V/Réf.: DORS/2008-258, Règlement modifiant le Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles (introduction des documents de normes techniques n<sup>os</sup> 110 et 120) et le Règlement de 1995 sur la sécurité des pneus de véhicule automobile

Maître,

J'accuse réception de votre lettre du 17 décembre 2008 concernant l'examen de la modification mentionnée ci-dessus. Nous avons pris connaissance de votre commentaire au sujet des noms des documents cités au sous-alinéa 120(2)c)(ii) de la version anglaise du *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles* qui ne sont pas en italiques.

En ce qui concerne la version anglaise, il s'agit d'un titre officiel qui est indiqué par l'utilisation de majuscules au début de chaque mot et les italiques n'ont pas à être utilisés parce que celui-ci est en langue anglaise. Les italiques sont ajoutés dans la version française parce que le titre officiel est dans une autre langue.

Nous espérons que ces renseignements vous donneront satisfaction et nous vous prions d'agréer, Maître, l'assurance de notre haute considération.

  
Marie-Hélène Lévesque  
Secrétaire du Ministère

Canada

[www.tc.gc.ca](http://www.tc.gc.ca)

21-0019 (0401-04)

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON  
ANDREW KANIA, M.P.

VICE-CHAIRMEN

ROYAL GALIPEAU, M.P.  
BRIAN MASSE, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
ANDREW KANIA, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

ROYAL GALIPEAU, DÉPUTÉ  
BRIAN MASSE, DÉPUTÉ

Le 3 mars 2009

Madame Marie-Hélène Lévesque  
Secrétaire du Ministère  
a/s Services exécutifs  
Transports Canada  
Tour C - Place de Ville  
8ième étage (XMSA)  
OTTAWA (Ontario) K1A 0N5

Madame,

N/Réf.: DORS/2008-258, Règlement modifiant le Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles (introduction des documents de normes techniques n<sup>os</sup> 110 et 120) et le Règlement de 1995 sur la sécurité des pneus de véhicule automobile

Je vous remercie pour votre lettre du 24 février 2009. Concernant ma suggestion de mettre en italique le titre officiel des documents *United States Federal Motor Vehicle Safety Regulation No. 119* et *Japanese Industrial Standard JIS D4230* dans la version anglaise de l'article 120(2)c(ii) du *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles*, vous écrivez que «des italiques n'ont pas à être utilisés parce que [le titre officiel] est en langue anglaise». Pourtant, dans le *Federal Regulations Manual*, publié par le ministère de la Justice, on mentionne que «the titles of publications [...] and standards [...] should be italicized». Dans le DORS/2008-258 lui-même, on trouve plusieurs exemples où, dans la version anglaise, le titre officiel anglais de normes ou de publications est en italique. Force est de constater que la pratique suivie n'est peut-être pas constante. Est-ce que je dois comprendre que le ministère se préoccupe peu de la constance en la matière?

J'attends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.

Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

/mh





Transport Canada

Transports Canada

APR 14 2009

Your file Votre référence

Our file Notre référence

RECEIVED/REÇU

APR 16 2009

REGULATIONS  
RÈGLEMENTATION

Maître Jacques Rousseau  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

V/Réf.: DORS/2008-258, Règlement modifiant le Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles (introduction des documents de normes techniques n<sup>os</sup> 110 et 120) et le Règlement de 1995 sur la sécurité des pneus de véhicule automobile

Maître,

J'accuse réception de votre lettre du 3 mars dernier concernant l'examen de la modification mentionnée ci-dessus. Nous avons pris connaissance de vos commentaires additionnels au sujet des titres cités au sous-alinéa 120(2)c)(ii) de la version anglaise du *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles* (le règlement) qui ne sont pas en italique.

Suite à vos commentaires, nous sommes d'avis que les titres mentionnés au sous-alinéa 120(2)c)(ii) n'ont pas à être en italique dans la version anglaise, car il s'agit d'un renvoi à une section d'une publication officielle et il ne s'agit pas du titre officiel de la publication comme telle. Dans le cas de la Federal Motor Vehicle Safety Standard No. 119, il s'agit donc de la référence à une norme qui est une section du *Code of Federal Regulations* des États-Unis. Ainsi, lorsque nous effectuons un renvoi au *Code of Federal Regulations* des États-Unis dans le règlement, celui-ci est en italique, comme il en est fait mention au *Manuel de réglementation*.

Nous espérons que ces renseignements additionnels vous donneront satisfaction et nous vous prions d'agréer, Maître, l'assurance de notre haute considération.

  
Marie-Hélène Lévesque  
Secrétaire du ministère

[www.tc.gc.ca](http://www.tc.gc.ca)

21-0019 (0401-04)

## Appendix O

TRANSLATION / TRADUCTION**MEMORANDUM CONCERNING SOR/98-526, *REGULATIONS AMENDING THE CANADIAN AVIATION REGULATIONS (PARTS I AND V)***

In my letter of January 21, 2009, counsel to the Joint Committee raised 6 points. Some comments address substantive issues.

Point 1 relates to a subdelegation of the Governor in Council's regulation-making power to the Minister. The *Aeronautics Act* authorizes that subdelegation, but it provides that the Governor in Council must specify that the power shall be exercised by making "orders", which was not done here. The result is that the standards will be ordered by the Minister, not as an integral part of Canadian legislation, but as a mere administrative document. The Committee had an opportunity to state its views on this point in its scrutiny of previous regulations and regarded this approach as unlawful.

Point 2 deals with the language of the two provisions of the Regulations and requests clarification.

Point 3 is a comment on the obligation to provide the Minister, on request, with records to establish that aeronautical products are in compliance. Since then, in the course of scrutiny of other provisions of these Regulations, but in a different context, the Committee took the view that the power to make regulations requiring that information be provided to the Minister could have been implicitly delegated by Parliament. In this case, the nature of the information required and the purpose for which it must be provided, enforcement, suggests that the Committee would not necessarily have taken the same view in this case.

Points 4 and 6 also deal with the obligation to provide documents and information. The comment made in point 3 also applies here. As well, in point 4, there is nothing to indicate whom the documents must be provided to.

In point 5, Committee council asked questions to clarify the provision in issue.

In its reply dated May 13, 2009, the Department simply stated that "an amendment to the *Canadian Aviation Regulations* will be published in the fall, one of the effects of which will be to repeal Subparts 11 and 13 of Part V of the Regulations". All of the points raised relate to provisions that will be repealed. If, as the Department suggests, this will be a straight repeal, it will eliminate the source of the problems. If that is in fact the case, the Committee might decide not to require a detailed reply and ascertain that the promised repeal takes place as planned.

May 19, 2009  
JR/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

January 21, 2009

Ms. Marie-Helene Lévesque  
Secretary to the Minister  
c/o Executive Services  
Transport Canada  
Tower C – Place de Ville  
8th floor (XMSA)  
OTTAWA, Ontario K1A 0N5

Dear Ms. Lévesque:

Our Ref: SOR/98-526, Regulations Amending the Canadian Aviation Regulations  
(Parts I and V)

---

I have examined the above-mentioned amendments and I note the following:

1. Section 511.07(1)(b)

The *Regulatory Impact Analysis Statement* accompanying the amendment indicates that it relates to the rules governing the design of certain aeronautical products. This amendment to the *Canadian Aviation Regulations* was made by the Governor in Council pursuant to section 4.9 of the *Aeronautics Act*. Section 4.3(2) of that Act provides: "The Governor in Council may by regulation authorize the Minister to make orders with respect to any matter in respect of which regulations of the Governor in Council under this Part may be made".

The following is the text of section 511.07(1) of the Regulations; to simplify matters, it includes the changes made to paragraphs (a) and (c) by SOR/2003-213:

**511.07** (1) The applicable standards for the issuance of a type certificate in respect of an aeronautical product are

(a) subject to subsection (2), the standards of airworthiness specified in this Part that were in force

(i) subject to section 511.20, on the date of application for the type certificate, or

(ii) if the applicant has applied for an extension of the effective period of the original application under paragraph 511.06(2)(b), on a date chosen by the applicant, which date shall be no earlier than the date that precedes, by the effective period of the original application under subsection 511.06(1), the date of issuance of the type certificate;

- 2 -

(b) any special conditions specified by the Minister as being necessary to ensure that the type design will provide a level of safety equivalent to the level that would result from compliance with the standards of airworthiness in force on the date of application for the type certificate, if

(i) the aeronautical product has novel or unusual design features, or

(ii) there are no applicable standards of airworthiness for the aeronautical product; and

(c) except for aircraft in respect of which certification is requested in the restricted category for agricultural or fire-fighting operations, the aircraft emissions standards specified in Subpart 16 that are in force on the date of issuance of the type certificate.

As may be seen, in section 511.07(1)(a) and (c), the Governor in Council sets out the applicable standards. However, section 511.07(1)(b) provides that in the circumstances listed, the applicable standards will be “any special conditions specified by the Minister”. Accordingly, the Governor in Council subdelegates a portion of her regulation-making power to the Minister. However, the Governor in Council did not specify that the Minister had to exercise the regulation-making power thus subdelegated by making “orders”, as is required by section 4.3(2) of the Act. Failure to comply with that statutory requirement is plainly unlawful: the Governor in Council is attempting to authorize the Minister to set standards otherwise than by making an order. The result is that the applicable standards are ordered not as an integral part of Canadian legislation, as Parliament’s expressed intention requires, but as a mere administrative document.

This question was discussed in correspondence exchanged when the Committee scrutinized SOR/82-725, *Air Regulations – Amendment*. After agreeing to repeal the provisions in issue, the Minister reversed the decision and announced that the provisions would be revised when the *Air Regulations* were replaced by the *Canadian Aviation Regulations*. The replacement has now been done, but in my opinion section 511.07(1)(b) of the *Canadian Aviation Regulations* presents the same problem as sections 211(1.2) and 214(3) of the former *Air Regulations*. I would therefore be grateful if you would explain why, in your opinion, section 511.07(1)(b) complies with the *Aeronautics Act*.

## 2. Sections 511.11(5)(b) and 513.11(3)(b)

I am not certain that the French and English versions of these two provisions mean the same thing, and I will use section 511.11(5)(b)(i) to illustrate my point. It says that an aircraft must meet the applicable standards, except those “*qui ne s’applique pas au travail aérien spécialisé*”. In the English version, the phrase “*qui ne s’applique pas*” is rendered as “that are not appropriate”. These words are not



- 3 -

generally used as equivalents. I note that when SOR/2003-213 was made, the phrase “*qui ne conviennent pas*” was used to render “that are inappropriate”.

I also wonder how there can be an aircraft that “meets the applicable standards ... except those standards that are inappropriate” (“*respecte les normes applicables ... à l’exception de celles qui ne conviennent pas*”). Could you clarify that and indicate what changes the Minister is proposing to correct the wording of sections 511.11(5)(b)(i) and 511.13(3)(b) of the Regulations?

3. Section 511.30(2)

This provision reads as follows:

(2) The holder of a type certificate in respect of an aeronautical product shall establish, maintain and, on request, make available to the Minister the records of the analyses and tests that were conducted to establish that the aeronautical product is in compliance with the applicable standards, in accordance with Chapter 511 of the *Airworthiness Manual*.

Section 4.9(j) of the Act authorizes the Governor in Council to make regulations respecting

(j) the keeping and preservation of records and documents relating to aerodromes, to activities, with respect to aeronautics, of persons who hold Canadian aviation documents and to aeronautical products and equipment and facilities used to provide services relating to aeronautics ....

That enabling provision does refer to the keeping and preserving of records, but not making them available to the Minister. In your opinion, what provision of section 4.9 of the Act authorizes the Governor in Council to impose an obligation to make available to the Minister, on request, the records of the analyses and tests that were conducted to establish that the aeronautical product is in compliance with the applicable standards, in accordance with Chapter 511 of the *Airworthiness Manual*?

Personally, I doubt that there is such a provision. The reason is that the Minister has always had the power to enter premises including any place where aeronautical products are designed and to seize anything that will afford evidence with respect to an offence or the causes or contributing factors pertaining to any investigation concerning aviation safety, as may be seen in former section 8.7(1)(a), (b) and (c) of the *Aeronautics Act*. Those powers were expanded in 2004 (S.C. 2004, c. 15, ss. 21 and 22). Since then, the Minister has the powers listed in section 8.7(a) to (c) and (1.1) of the Act, and there is also an obligation to assist set out in section 8.8 of the Act. To simplify matters, I will reproduce those provisions:

8.7 (1) Subject to subsection (4), the Minister may

- 4 -

(a) enter, for the purposes of making inspections or audits relating to the enforcement of this Part, any aircraft, aerodrome or other aviation facility, any premises used for the design, manufacture, distribution, maintenance or installation of aeronautical products or any premises used by the Canadian Air Transport Security Authority, regardless of whether or not the inspection or audit relates to that place or to the person who possesses or controls it;

(a.1) remove any document or other thing from the place where the inspection or audit is being carried out for examination or, in the case of a document, copying;

(b) enter any place for the purposes of an investigation of matters concerning aviation safety;

(c) seize anything found in any place referred to in paragraph (a) or (b) that the Minister believes on reasonable grounds will afford evidence with respect to an offence under this Part or the causes or contributing factors pertaining to an investigation referred to in paragraph (b); ...

(1.1) In carrying out an inspection or audit in any place referred to in paragraph (1)(a) or an investigation under paragraph (1)(b), the Minister may

(a) use or cause to be used any computer system or data processing system at the place to examine any data contained in, or available to, the system;

(b) reproduce any record, or cause it to be reproduced from the data, in the form of a printout or other intelligible output, and remove the printout or other output for examination or copying; and

(c) use or cause to be used any copying equipment at the place to make copies of any books, records, electronic data or other documents.

8.8 The owner or person who is in possession or control of a place that is inspected or audited under subsection 8.7(1), and every person who is found in the place, shall

(a) give the Minister all reasonable assistance to enable the Minister to carry out the inspection or audit and exercise any power conferred on the Minister by that subsection; and

(b) provide the Minister with any information relevant to the administration of this Act or the regulations, notices, orders,

- 5 -

security measures or emergency directions made under this Part that the Minister may reasonably require.

Parliament has thus clearly provided the powers that the Minister has to get possession of a record that belongs to a certificate holder. If the Minister had wanted the Governor in Council to be able to make regulations concerning other methods by which the Minister could compel a certificate holder to provide its records, the Minister, in my opinion, would have stated that just as clearly. He did not do so. The obligations to preserve records and provide them to the Minister or another person are separate obligations and are not mutually dependent, nor are they incidental or ancillary to each other. I am therefore doubtful of the validity of the provision in section 511.30(2) that requires a certificate holder, on request, to make the records in question available to the Minister.

4. Section 511.31

This provision states that a certificate holder “shall provide and maintain the manuals specified in section 511.31 of the *Airworthiness Manual*”. I have two comments. The first is that, in my opinion, the obligation to “provide” the manuals in question does not seem to be valid, for the reasons stated in the previous point. Second, assuming, for the purpose of the discussion, that this provision is valid, there is nothing to suggest that the manuals must be provided. In fact, it is necessary to read the *Airworthiness Manual* to determine that they must be provided to the Minister.

5. Section 513.11(2)(c)

Under this provision, if the type design of an aeronautical product with the design change incorporated does not meet all of the applicable standards specified in section 513.07 or 513.08 of the Regulations, the Minister shall issue the certificates referred to if the applicant demonstrates that “the unmet standards are supplemented by additional operating conditions to be specified for a particular operation”. By whom, and how, are these additional operating standards specified? Are they intended to apply to only one applicant?

6. Section 513.30(1) and (2)

These provisions read as follows:

**513.30** (1) The holder of a supplemental type certificate, a limited supplemental type certificate or a repair design certificate shall, at the request of the Minister, produce the certificate and any related data for the Minister's examination.

(2) The holder of a supplemental type certificate, a limited supplemental type certificate or a repair design certificate shall establish and maintain a system for recording the initial sale or

- 6 -

distribution of the modification or repair design and make the information recorded available to the Minister on request.

(emphases mine)

For the reasons stated in point 4, the underlined passages of these two provisions do not seem to me to be valid.

I will await your comments.

Sincerely yours,

Jacques Rousseau  
Legal Counsel

/mh



TRANSLATION / TRADUCTION

February 6, 2009

Ms. Marie-Helene Lévesque  
Secretary to the Minister  
c/o Executive Services  
Transport Canada  
Tower C – Place de Ville  
8th floor (XMSA)  
OTTAWA, Ontario K1A 0N5

Dear Ms. Lévesque:

Our Ref: SOR/98-526, Regulations Amending the Canadian Aviation Regulations  
(Parts I and V)

---

I am writing regarding my comments on sections 511.30(2) and 511.31 of the Regulations (points 3 and 4 in my letter of January 21, 2009). In scrutinizing another amendment to the *Canadian Aviation Regulations*, I note that I neglected the fact that the Minister informed the Joint Committee on July 14, 2008, of his position regarding the validity of the regulatory obligation to provide information (SOR/2002-60, section 400.07 of the *Canadian Aviation Regulations*). That letter will be provided to the Committee as soon as possible when it resumes meetings. I assume that the Minister's position is the same regarding sections 511.30(2) and 511.31 of the Regulations. If I do not hear otherwise from you, I think the solution adopted in relation to section 400.07 of the Regulations will also be applicable here. As a result it does not seem to be necessary for you to provide me with your comments on these two points for the moment.

Sincerely yours,

Jacques Rousseau  
Legal Counsel

/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

May 13, 2009

Mr. Jacques Rousseau  
Legal Counsel  
Standing Joint Committee  
for the Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

Our Ref: SOR/98-526, Regulations Amending the Canadian Aviation Regulations  
(Parts I and V)

---

I am writing in reply to your letter of January 21, 2009.

Thank you for the comments of the Joint Committee, which we have noted.

We would draw the Joint Committee's attention to the fact that an amendment to the *Canadian Aviation Regulations* will be published in the fall, one of the effects of which will be to repeal Subparts 11 and 13 of Part V of the Regulations.

Sincerely yours,

Marie-Hélène Lévesque  
Secretary to the Minister

## Annexe O

**NOTE SUR LE DORS/98-526, RÈGLEMENT MODIFIANT LE  
RÈGLEMENT SUR L'AVIATION CANADIEN (PARTIES I ET V)**

Dans la lettre du 21 janvier 2009, les conseillers du Comité mixte ont soulevé 6 points. Certains commentaires portent sur des questions substantielles.

Le point 1 concerne une subdélégation du pouvoir réglementaire du gouverneur en conseil au ministre. La *Loi sur l'aéronautique* autorise une telle subdélégation, mais elle précise que le gouverneur en conseil doit spécifier que ce pouvoir devra être exercé «par arrêté», ce qui n'a pas été fait ici. Il en résulte que les normes seront décrétées par le ministre non pas en tant que partie intégrante de la législation canadienne, mais comme un simple document administratif. Le Comité avait eu l'occasion de se prononcer sur ce point dans le cadre de l'examen d'un règlement antérieur et avait jugé cette façon de faire illégale.

Le point 2 a trait à la rédaction de deux dispositions du Règlement et à une demande de clarification.

Le point 3 est un commentaire sur l'obligation de fournir au ministre, sur demande, des dossiers établissant la conformité de produits aéronautiques. Depuis, lors de l'examen d'autres dispositions du même Règlement, mais dans un contexte différent, le Comité a jugé que le pouvoir de prendre des règlement exigeant de remettre des renseignements au ministre pouvait avoir été délégué implicitement par le Parlement. Ici, la nature des renseignements exigés et la fin pour laquelle ils doivent être fournis, soit le contrôle d'application («enforcement»), permettent de penser que le Comité n'aurait pas nécessairement vu la chose de la même manière.

Les points 4 et 6 portent aussi sur l'obligation de fournir des documents et des renseignements. Le commentaire fait au point 3 vaut ici aussi. De plus, au point 4, rien n'indique à qui doivent être fournis les documents.

Au point 5, les conseillers du Comité ont posé des questions afin de clarifier la disposition en cause.

Dans sa réponse du 13 mai 2009, le ministère annonce tout simplement «qu'une modification au *Règlement de l'aviation canadien* devant être publiée au cours de l'automne aura pour effet d'abroger, entre autres, les sous-parties 11 et 13 de la partie V du Règlement». Tous les points soulevés visent des dispositions qui seront abrogées. S'il s'agit, comme le laisse entendre le ministère, d'une abrogation pure et simple, cela fera disparaître la source des problèmes. Si c'est bien le cas, le Comité pourrait décider de ne pas exiger une réponse détaillée et s'assurer que l'abrogation promise aura lieu comme prévu.

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

s/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

Le 21 janvier 2009

Madame Marie-Hélène Lévesque  
Secrétaire du Ministère  
a /s Services exécutifs  
Transports Canada  
Tour C - Place de Ville  
8ième étage (XMSA)  
OTTAWA (Ontario) K1A 0N5

Madame,

N/Réf.: DORS/98-526, Règlement modifiant le Règlement de l'aviation  
canadien (Parties I et V)

J'ai examiné la modification mentionnée ci-dessus et je note ceci :

1. Article 511.07(1)b)

Le *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation* accompagnant cette modification indique qu'elle concerne les règles relatives à la conception de certains produits aéronautiques. Cette modification au *Règlement sur l'aviation canadien* a été prise par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 4.9 de la *Loi sur l'aéronautique*. L'article 4.3(2) de cette Loi prévoit que «le ministre peut, lorsque le gouverneur en conseil l'y autorise par règlement, prendre des arrêtés en toute matière que ce dernier peut régir par règlement au titre de la présente partie».

Voici le texte de l'article 511.07(1) du Règlement, compte tenu, pour simplifier les choses, des changements apportés aux alinéas a) et c) lors de l'adoption du DORS/2003-213 :

**511.07(1)** Les normes applicables à la délivrance d'un certificat de type à l'égard d'un produit aéronautique sont les suivantes :

a) sous réserve du paragraphe (2), les normes de navigabilité indiquées dans la présente partie qui étaient en vigueur, selon le cas :

(i) sous réserve de l'article 511.20, à la date de la demande du certificat de type,



- 2 -

- (ii) lorsque la durée de validité d'une demande de certificat de type est prolongée en vertu de l'alinéa 511.06(2)b), la date de la demande en application du sous-alinéa (i) est, aux fins de la détermination des normes en vigueur, différée de la même durée;
- b) les conditions spéciales indiquées par le ministre comme étant nécessaires pour garantir que la définition de type offrira un niveau de sécurité équivalent à celui qui serait obtenu par le respect des normes de navigabilité en vigueur à la date de la demande du certificat de type lorsque, selon le cas :
  - (i) la conception du produit aéronautique fait appel à des éléments nouveaux ou inusités,
  - (ii) il n'existe aucune norme de navigabilité applicable à ce produit aéronautique;
- c) à l'exception des aéronefs qui font l'objet d'une demande de certification dans la catégorie restreinte à des fins agricoles ou de lutte contre les incendies, les normes d'émission d'aéronefs précisées à la sous-partie 16.

Comme on peut le constater, le gouverneur en conseil précise, aux articles 511.07(1)a) et c), les normes applicables. Par contre, à l'article 511.07(1)b), il prévoit que les normes applicables, dans les circonstances énumérées, seront «des conditions spéciales indiquées par le ministre». Ce faisant, le gouverneur en conseil subdélègue au ministre une partie de son pouvoir réglementaire. Toutefois, le gouverneur en conseil n'a pas spécifié que le ministre devait exercer «par arrêté» le pouvoir réglementaire ainsi subdélégué comme l'exige l'article 4.3(2) de la Loi. Ne pas respecter cette exigence législative est évidemment illégal : le gouverneur en conseil tente d'autoriser le ministre à imposer des normes autrement que par le biais d'un arrêté. Il en résulte que les normes applicables seront décrétées non pas en tant que partie intégrante de la législation canadienne comme le Parlement en a exprimé l'intention, mais comme un simple document administratif.

Cette question a déjà fait l'objet d'un échange de correspondance lors de l'examen par le Comité du DORS/82-725, *Règlement de l'air – Modification*. Le ministre, après s'être engagé à abroger les dispositions en cause, s'était ravisé et avait annoncé que ces dispositions feraient l'objet d'une révision lors du remplacement du *Règlement de l'air* par le *Règlement de l'aviation canadien*. Ce remplacement est maintenant chose faite, mais, à mon avis, l'article 511.07(1)b) du *Règlement de l'aviation canadien* pose le même problème que les articles 211(1.2) et 214(3) de l'ancien *Règlement de l'air*. Aussi vous serais-je reconnaissant de

- 3 -

m'expliquer pourquoi, selon vous, l'article 511.07(1)b) respecterait la *Loi sur l'aéronautique*.

2. Articles 511.11(5)b)(i) et 513.11(3)b)

Je ne suis pas certain que les versions française et anglaise de ces deux dispositions soient au même effet et je vais me servir de l'article 511.11(5)b)(i) pour illustrer mon point. On y mentionne qu'un aéronef doit respecter les normes applicables, sauf celles «qui ne s'appliquent pas» au travail aérien spécialisé. Dans la version anglaise, les mots «qui ne s'appliquent pas» sont rendus par «that are not appropriate». Ce ne sont pas des mots qui sont généralement utilisés comme équivalents. Je remarque que lors de l'adoption du DORS/2003-213, on a utilisé, à l'article 511.13(8) du Règlement, les mots «qui ne conviennent pas» pour rendre «that are inappropriate».

Je me demande aussi comment on peut avoir un aéronef qui «respecte les normes applicables [ ... ] à l'exception de celles qui ne sont pas applicables», ou un aéronef qui respecte les normes applicables, à l'exception de celles qui ne conviennent pas (“meets the applicable standards [ ... ] except those standards that are inappropriate”). Pourriez-vous clarifier cela et indiquer quels changements le ministère propose pour corriger la rédaction des articles 511.11(5)b)(i) et 511.13(3)b) du Règlement?

3. Article 511.30(2)

Voici le texte de cette disposition :

(2) Le titulaire du certificat de type à l'égard d'un produit aéronautique doit établir, tenir à jour et, sur demande, mettre à la disposition du ministre les dossiers des analyses et des essais qui ont été effectués pour établir que le produit aéronautique est conforme aux normes applicables, conformément au chapitre 511 du *Manuel de navigabilité*.

L'article 4.9s) de la Loi autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements en ce qui concerne

j) la tenue et la conservation des dossiers relatifs aux aéroports, aux activités aéronautiques des titulaires de documents d'aviation canadiens, aux produits aéronautiques, à l'équipement et aux installations destinés à fournir des services liés à l'aéronautique[.]

Cette disposition habilitante mentionne bien la tenue et la conservation de dossiers, mais pas leur mise à la disposition du ministre. Selon vous, quelle disposition de l'article 4.9 de la Loi autorise le gouverneur en conseil à imposer

- 4 -

l'obligation, sur demande, de mettre à la disposition du ministre les dossiers des analyses et des essais qui ont été effectués pour établir que le produit aéronautique est conforme aux normes applicables, conformément au chapitre 511 du *Manuel de navigabilité*?

Pour ma part, je doute qu'une telle disposition existe. La raison en est que le ministre a toujours eu des pouvoirs d'entrer, entre autres dans tout lieu où sont conçus des produits aéronautiques, et de saisir tout élément pouvant servir à prouver une infraction ou les causes ou facteurs en jeu dans une enquête sur tout aspect intéressant la sécurité aéronautique comme on peut le constater en prenant connaissance des anciens articles 8.7(1)a), b) et c) de la *Loi sur l'aéronautique*. Ces pouvoirs ont été augmentés en 2004 (L. C. 2004, c. 15, a. 21 et 22). Le ministre a, depuis, les pouvoirs énumérés aux articles 8.7a) à c) et (1.1) de la Loi, assortis d'une obligation d'assistance prévue à l'article 8.8 de la Loi. Pour simplifier les choses je reproduis ces dispositions législatives :

8.7 (1) Sous réserve du paragraphe (4), le ministre peut :

a) monter à bord d'un aéronef, entrer dans un aéroport, des installations aéronautiques ou tout autre lieu où sont conçus, construits ou fabriqués, distribués, entretenus ou installés des produits aéronautiques ou entrer dans tout lieu utilisé par l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, aux fins d'inspection ou de vérification dans le cadre de l'application de la présente partie, que l'inspection ou la vérification porte ou non sur le lieu où elle est effectuée ou sur la personne qui en a la possession, l'occupe ou en est responsable;

a.1) emporter, pour examen ou, dans le cas d'un document, pour reproduction, tout document ou autre objet se trouvant dans le lieu;

b) entrer en tout lieu aux fins d'enquêtes sur tout aspect intéressant la sécurité aéronautique;

c) saisir dans un lieu visé à l'alinéa a) ou b) tout élément dont il a des motifs raisonnables de croire qu'il peut constituer une preuve de l'infraction à la présente partie ou à ses textes d'application ou des causes ou des facteurs en jeu objet des enquêtes visées à l'alinéa b);

(1.1) Dans le cadre de sa visite, le ministre peut :



- 5 -

- a) utiliser ou faire utiliser tout ordinateur ou système informatique se trouvant sur place pour prendre connaissance des données qu'il contient ou auxquelles il donne accès;
- b) obtenir ces données sous forme d'imprimé ou toute autre forme intelligible et les emporter aux fins d'examen ou de reproduction;
- c) utiliser ou faire utiliser le matériel de reprographie se trouvant sur place pour faire des copies de tous livres, registres, données électroniques et autres documents.

8.8 Le propriétaire ou le responsable du lieu visité en vertu du paragraphe 8.7(1), ainsi que toute personne qui s'y trouve, sont tenus :

- a) d'accorder au ministre toute l'assistance possible dans l'exercice des attributions qui lui sont conférées par ce paragraphe;
- b) de fournir au ministre les renseignements que celui-ci peut valablement exiger pour l'application de la présente loi ou des règlements, avis, arrêtés, mesures de sûreté ou directives d'urgence pris sous le régime de la présente partie.

Le Parlement a donc clairement prévu les pouvoirs dont dispose le ministre pour mettre la main sur un dossier appartenant à un titulaire de certificat. S'il avait voulu que le gouverneur en conseil puisse prendre des règlements concernant d'autres moyens par lesquels le ministre peut obliger un titulaire à lui remettre ses dossiers, il se serait, à mon avis, exprimé tout aussi clairement. Il ne l'a pas fait. L'obligation de conserver des dossiers et celle de les remettre au ministre ou à une autre personne sont des obligations distinctes et ne découlent pas l'une de l'autre, ni ne sont incidentes ou accessoires l'une par rapport à l'autre. Je doute donc de la validité de la disposition de l'article 511.30(2) qui oblige un titulaire, sur demande, à mettre à la disposition du ministre les dossiers mentionnés.

#### 4. Article 511.31

Cette disposition énonce que le titulaire de certificat «doit fournir et tenir à jour les manuels indiqués à l'article 511.31 du *Manuel de navigabilité*». J'ai deux remarques à faire. La première est que, à mon avis, l'obligation de «fournir» les manuels indiqués ne semble pas valide pour les raisons mentionnées au point précédent. Deuxièmement, en présumant, aux fins de la discussion, que cette disposition est valide, rien n'indique à qui ces manuels doivent être fournis. En fait, il faut lire le *Manuel de navigabilité* pour savoir qu'ils doivent être fournis au ministre.



- 6 -

5. Article 513.11(2)c)

Aux termes de cette disposition, si la définition de type d'un produit aéronautique à laquelle la modification de la conception a été incorporée n'est pas conforme aux normes applicables énoncées aux articles 513.07 ou 513.08 du Règlement, le ministre délivre l'un des certificats mentionnés si le demandeur démontre que «des normes non respectées sont complétées par des conditions d'utilisation supplémentaires à préciser dans le cas d'une opération particulière». Par qui et comment sont précisées ces conditions d'utilisation supplémentaires? Sont-elles destinées à s'appliquer à un seul demandeur?

6. Articles 513.30(1) et (2)

Voici le texte de ces dispositions :

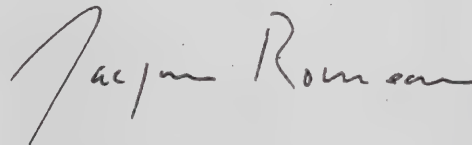
**513.30** (1) Le titulaire d'un certificat de type supplémentaire, d'un certificat de type supplémentaire restreint ou d'un certificat de conception de réparation doit, à la demande du ministre, produire le certificat et toutes données connexes pour examen par celui-ci.

(2) Le titulaire d'un certificat de type supplémentaire, d'un certificat de type supplémentaire restreint ou d'un certificat de conception de réparation doit établir et tenir à jour un système visant à consigner la vente ou la distribution initiales de la conception de modification ou de réparation, et mettre les renseignements consignés à la disposition du ministre, à la demande de celui-ci.

(mes soulignements)

Pour les raisons mentionnées au point 4, les passages soulignés de ces deux articles ne me semblent pas valides.

J'attends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.



Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

/mh

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

Le 6 février 2009

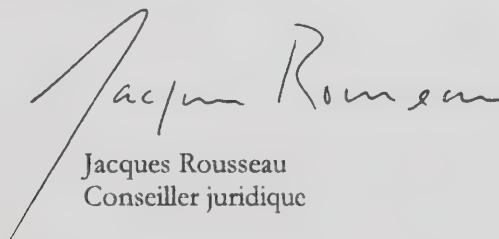
Madame Marie-Hélène Lévesque  
Secrétaire du Ministère  
a /s Services exécutifs  
Transports Canada  
Tour C - Place de Ville  
8ième étage (XMSA)  
OTTAWA (Ontario) K1A 0N5

Madame,

N/Réf.: DORS/98-526, Règlement modifiant le Règlement de l'aviation canadien  
(Parties I et V)

Je vous écris au sujet de mon commentaire sur les articles 511.30(2) et 511.31 du Règlement (points 3 et 4 de ma lettre du 21 janvier 2009). En examinant une autre modification au *Règlement de l'aviation canadien*, j'ai constaté que je n'avais pas tenu compte du fait que le ministre a fait part au Comité mixte, le 14 juillet 2008, de son point de vue sur la validité de l'obligation réglementaire de fournir des renseignements (DORS/2002-60, article 400.07 du *Règlement sur l'aviation canadien*). Cette lettre sera transmise au Comité dès que possible lorsqu'il recommencera à se réunir. Je présume que la position du ministère est la même en ce qui concerne les articles 511.30(2) et 511.31 du Règlement. Sauf avis contraire de votre part, je pense la solution retenue à propos de l'article 400.07 du Règlement vaudra ici aussi. Par conséquent, il ne me paraît pas nécessaire de me faire part de vos commentaires sur ces deux points pour le moment.

Veuillez croire à mes sentiments dévoués.

  
Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

/mh



Transport Canada Transports Canada

Your file Votre référence

Our file Notre référence

MAY 13 2009

Monsieur Jacques Rousseau  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

RECEIVED/REÇU  
MAY 19 2009  
REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

Monsieur,

N/Ref. : **DORS/98-526, *Règlement modifiant le Règlement de l'aviation canadien***  
***(Parties I et V)***

La présente est en réponse à votre lettre du 21 janvier 2009.

Nous avons pris bonne note des commentaires du Comité mixte et nous l'en remercions.

Nous portons à l'attention du Comité mixte qu'une modification au *Règlement de l'aviation canadien* devant être publiée au cours de l'automne aura pour effet d'abroger, entre autres, les sous-parties 11 et 13, de la partie V du Règlement.

Veuillez agréer, monsieur Rousseau, mes sentiments les plus distingués.

  
Marie-Hélène Lévesque  
Secrétaire du Ministère

Canada

## Appendix P

TRANSLATION / TRADUCTION

April 25, 2008

Mr. John Moffet  
A/Director General  
Systems and Priorities  
Environmental Stewardship Branch  
Environment Canada  
351 St. Joseph Blvd., 21st Floor  
Gatineau, QC  
K1A 0H3

Dear Mr. Moffet:

Our file: SOR/2005-149, Export and Import of Hazardous Waste and Hazardous  
Recyclable Material Regulations

---

The Joint Committee continued its consideration of the above Regulations and relevant correspondence at its meeting of April 17, 2008. I would appreciate your informing me of the progress made regarding the amendments promised in response to my letter of September 13, 2005. At the same time, I would also appreciate your confirming that you still expect to have the regulatory review in place by 2010.

Yours sincerely,

Jacques Rousseau  
Counsel

/mn



**TRANSLATION / TRADUCTION**

August 7, 2008

Jacques Rousseau  
Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
56 Sparks St., 2nd Floor  
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

Subject: **SOR/2005-149, Export and Import of Hazardous Waste and  
Hazardous Recyclable Material Regulations**

Thank you for your letter of April 25, 2008. We are currently in the process of amending the *Export and Import of Hazardous Waste and Hazardous Recyclable Material Regulations*, and your recommendations will be integrated as promised in our responses to your letters. We expect the amendments to take effect in 2010.

In our letter of January 30, 2006, we expressed our intention to correct the discrepancy you raised regarding subsection 191(b) of the CEPA during the review of the *Canadian Environmental Protection Act* (CEPA). We still intend to make this amendment, and we will be able to give you more information about this matter in early 2009.

Yours sincerely,

John Moffet  
Director General  
Legislative and Regulatory Affairs

cc: Anne O'Toole, Director General, Public and Resources Sector  
John Amadou, Legal Counsel, Legal Services  
Sophie Granger, Senior Counsel, Regulations Section

TRANSLATION / TRADUCTION

May 28, 2009

Jacques Rousseau  
Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
The Senate of Canada  
56 Sparks St., 2nd Floor  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

Subject: SOR/2005-149, Export and Import of Hazardous Waste and Hazardous  
Recyclable Material Regulations

---

Thank you for your letters of January 12, 2009, and May 21, 2009, in which you inquired about the progress made since August 2008 regarding the amendment to section 191(b) of the *Canadian Environmental Protection Act (1999)*.

We have completed our analysis and studied the opportunities to amend section 191(b) of the Act. We believe that the wording should be harmonized the next time a government bill regarding Part 7 of the Act is introduced in Parliament.

For more information, please do not hesitate to contact me at 819-953-6899 or Danielle Rodrigue, Manager, Regulatory Affairs and Quality Management Systems, at 819-956-9460.

Yours sincerely,

Athana Mentzelopoulos  
A/Director General  
Legislative and Regulatory Affairs

cc: Randall Meades, Director General, Public and Resources Sector

## Annexe P

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

## JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, M.P.

## VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.  
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONa/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

## CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, DÉPUTÉ

## VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ  
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

Le 25 avril 2008

Monsieur John Moffet  
Directeur général intérimaire  
Systèmes et priorités  
Direction générale de l'intendance  
environnementale  
Ministère de l'Environnement  
351, boulevard St-Joseph, 21<sup>e</sup> étage  
GATINEAU (Québec) K1A 0H3

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2005-149, Règlement sur l'exportation et l'importation de  
déchets dangereux et de matières recyclables  
dangereuses

Le Comité mixte a poursuivi son examen du Règlement mentionné ci-dessus ainsi que de la correspondance pertinente à sa réunion du 17 avril 2008. Pourriez-vous me faire part des progrès accomplis en ce qui concerne les modifications promises en réponse à ma lettre du 13 septembre 2005? À la même occasion, pourriez-vous confirmer que vous prévoyez toujours que la révision du Règlement sera mise en place d'ici 2010?

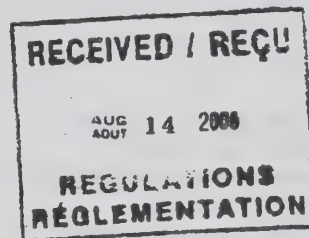
Veuillez croire à mes sentiments dévoués.

Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

/mn

Environnement  
CanadaEnvironnement  
CanadaOttawa (Ontario)  
K1A 0H3AUG  
AOUT 7 2008

Maître Jacques Rousseau  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation  
a/s Le Sénat  
56, rue Sparks, 2<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4



Maître,

**Objet : DORS/2005-149, Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux et de matières recyclables dangereuses**

Merci pour votre lettre du 25 avril 2008. Nous sommes en train de modifier le *Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux et de matières recyclables dangereuses*, et nous allons intégrer vos recommandations comme nous l'avons indiqué dans nos réponses à vos lettres. Nous prévoyons que ces modifications prendront effet en 2010.

Dans notre lettre du 30 janvier 2006, nous avons indiqué notre intention de présenter à l'examen de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) la divergence que vous nous avez signalée au sujet du paragraphe 191(b) de la LCPE. Nous envisageons toujours de mettre en œuvre cette modification et nous pourrions vous donner de l'information à ce sujet au début de 2009.

Je vous prie d'agréer, Maître, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

John Moffet  
Directeur général  
Affaires législatives et réglementaires

c.c. : Anne O'Toole, Directrice générale, Secteurs publics et des ressources  
Amadou John, Conseiller juridique, Services juridiques  
Sophie Granger, Avocate conseil, Section de la réglementation

EcoLogo® Paper / Papier Eco-Logo®



Canada

www.ec.gc.ca



Environment  
CanadaEnvironnement  
CanadaOttawa ON  
K1A 0H3MAY  
28 2009

Maître Jacques Rousseau  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation  
Sénat du Canada  
56, rue Sparks, 2e étage  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

JUN 02 2009

REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

Maître,

Objet : DORS/2005-149, Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux et de matières recyclables dangereuses

Je vous remercie pour vos lettres du 12 janvier 2009 et du 21 mai 2009 dans lesquelles vous nous demandiez de vous faire part des développements survenus depuis août 2008 en ce qui concerne la modification à l'alinéa 191b) de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*.

Nous avons fait notre analyse et avons étudié les opportunités de modifier l'alinéa 191 b) de la *Loi*. Conséquemment, nous sommes d'avis que le libellé devrait être harmonisé la prochaine fois qu'un projet de loi du gouvernement sera déposé au Parlement concernant la partie 7 de la *Loi*.

Pour de plus amples renseignements, n'hésitez pas à communiquer avec moi au 819-953-6899 ou avec Danielle Rodrigue, gestionnaire des Affaires réglementaires et des systèmes de gestion de la qualité, au 819-956-9460.

Je vous prie d'agréer, Maître, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Athana Mentzelopoulos  
Directrice générale intérimaire  
Affaires législatives et réglementaires

c.c. Randall Meades, Directeur général, Secteurs publics et des ressources

EcoLogo® Paper / Papier Eco Logo®



Canada

## Appendix Q

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

October 2, 2008

Michel Dorais, Esq.  
Commissioner  
Canada Revenue Agency  
Connaught Building  
555 MacKenzie Street, 7<sup>th</sup> Floor  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0L5

Dear Mr. Dorais:

Our File: SOR/2003-288, Stamping and Marking of Tobacco Products  
Regulations

---

I refer to Mr. William V. Baker's letter of November 13, 2007, and would value your advice as to whether it is still anticipated that the amendments to the *Stamping and Marking of Tobacco Products Regulations* mentioned in that letter will be made by the end of this year.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Peter Bernhardt".

Peter Bernhardt  
General Counsel

Encl.

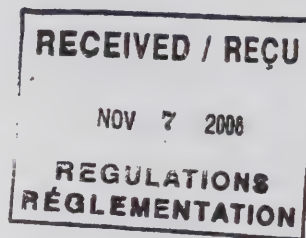
/mh



Canada Revenue Agency  
Agence du revenu du Canada  
Commissioner Commissaire

OCT 31 2008

Mr. Peter Bernhardt  
General Counsel  
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa ON K1A 0A4



Dear Mr. Bernhardt:

Thank you for your letter of October 2, 2008, enquiring as to our progress on regulatory changes to the *Stamping and Marking of Tobacco Products Regulations*. The Canada Revenue Agency (CRA) is continuing with its plans to make changes to the regulations for the required corrections together with the necessary amendments for the implementation of the new enhanced tobacco stamping regime.

On September 4, 2008, the Honourable Gordon O'Connor, Minister of National Revenue, unveiled a prototype of the new excise duty stamp and announced that it will be implemented by early 2010. Consequently, and in response to consultations and requests for adequate lead time by industry, importers and governmental stakeholders, the CRA has delayed its implementation that was initially planned for 2008.

The CRA has accordingly altered its timelines for completing its work on the regulatory changes which we now hope to have in place for the end of 2009.

I trust that you will find this satisfactory.

Sincerely,

William V. Baker

## Annexe Q

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 13 novembre 2007

Monsieur Peter Bernhardt  
Conseiller juridique principal  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation  
a/s du Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

Je vous remercie pour votre lettre du 11 octobre 2007 dans laquelle vous demandez où nous en sommes au sujet des modifications réglementaires visant à assurer la cohérence entre les versions anglaise et française du *Règlement sur l'estampillage et le marquage des produits du tabac*.

Comme l'a indiqué mon prédécesseur dans sa réponse en date du 27 février 2007, l'Agence du Revenu du Canada a l'intention d'inclure ces corrections dans le cadre d'une série d'amendements au règlement. Cette série comportera notamment des amendements nécessaires à la mise en œuvre d'un nouveau régime d'estampillage des produits du tabac destiné au marché des marchandises acquittées au Canada. Les travaux sur ce grand projet se poursuivent et nous espérons que les modifications réglementaires nécessaires seront mises en œuvre avant la fin de l'année de 2008.

Dans l'espoir que vous trouverez cette réponse satisfaisante, je vous prie d'accepter, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

William V. Baker



TRANSLATION / TRADUCTION

Le 31 octobre 2008

Monsieur Peter Bernhardt  
Conseiller juridique principal  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation  
a/s du Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur Bernhardt,

Je vous remercie pour votre lettre du 2 octobre 2008 dans laquelle vous demandez où nous en sommes au sujet des modifications au *Règlement sur l'estampillage et le marquage des produits du tabac*. L'Agence du Revenu du Canada (ARC) poursuit ses efforts visant à apporter au règlement les corrections et les amendements nécessaires visant la mise en œuvre d'un nouveau régime amélioré d'estampillage des produits du tabac.

Le 4 septembre 2008, l'honorable Gordon O'Connor, ministre du Revenu national, a annoncé l'introduction d'un nouveau timbre de droits d'accise et son application au début de 2010. En réponse aux consultations avec l'industrie, les importateurs et les intervenants gouvernementaux et suite à leurs demandes, l'ARC a donc remis à plus tard cette application initialement prévue pour 2008.

L'ARC a, en conséquence, changé les délais d'exécution de ses travaux sur les modifications réglementaires qui, nous l'espérons aujourd'hui, seront mises en œuvre à la fin de 2009.

Dans l'espoir que vous trouverez cette réponse satisfaisante, je vous prie d'accepter, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

William V. Baker

## Appendix R

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

## JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, M.P.

## VICE-CHAIRMEN

KEN EPP, M.P.  
DAVID CHRISTOPHERSON, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONs/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

## CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
DEREK LEE, DÉPUTÉ

## VICE-PRÉSIDENTS

KEN EPP, DÉPUTÉ  
DAVID CHRISTOPHERSON, DÉPUTÉ

June 17, 2008

Ms. Valerie Hughes  
Assistant Deputy Minister and Counsel  
Law Branch  
Department of Finance  
L'Esplanade Laurier  
140 O'Connor Street, 21<sup>st</sup> Floor  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0G5

Dear Ms. Hughes:

Our File: SOR/2007-13, Regulations Amending the Canada Pension Plan  
Investment Board Regulations

Subsection 53(1) of the *Canada Pension Plan Investment Board Act*.  
Subsection 53(2) of the Act provides:

A regulation made under subsection (1) has no force or effect until the appropriate provincial Minister of each of at least two thirds of the participating provinces having in total not less than two thirds of the population of all of the participating provinces has approved the regulation.

In the case of the amendment made by SOR/2007-13, the required provincial approval came before the regulation was made. In response to the suggestion that the reference in subsection 53(2) to a regulation "made" under subsection (1) having no force or effect until it has received the requisite provincial approval indicates that what is intended is that approval is to take place after the regulation has been made, your letter of January 24, 2008 argued that in fact Parliament "failed to be precise as to the timing of the provincial approvals", thus leaving the Governor in Council "complete discretion to decide when the approvals should be sought".

I would submit, however, that Parliament was really quite clear in enacting subsection 53(2). What must be approved under this provision is a "regulation made under subsection (1)". A regulation only comes into existence upon its

- 2 -

making. Until that time there simply is no regulation. In short, there is nothing to approve. If Parliament had intended to subject proposed regulations to provincial approval presumably it would have said so clearly and expressly. It did not.

It is precisely for this reason that the then Deputy Minister of Justice concluded, in his letter of February 26, 1996, that the requirement that "no by-law shall come into force without the approval of the Governor in Council" requires that approval be given after the by-law is made. It must therefore follow that the requirement that no regulation made under section 55(1) comes into force until provincial approval has been given requires that approval be given after the regulation is made.

There is no doubt whatsoever that the view advanced in your January 24, 2008 letter is at odds with that set out in the Deputy Minister's 1996 letter. If your Department disputes the views of the then Deputy Minister, or considers that the two formulations recited in the previous paragraph can be distinguished in some significant aspect, a detailed explanation of the basis for such a conclusion would be appreciated.

Your letter also asserts that it would be absurd to submit a draft for advance approval and then have to resubmit the identical text after making. This of course overlooks the fact that there is no requirement in the Act to circulate a draft for advance approval. To do so is entirely the Department's choice, and no one else's. Nor are the "policy advantages" to prior approval, nor the fact that previous amendments were so approved, of relevance to the question of whether such advance approval is permitted under the terms of the enabling statute.

When the Committee considered the instrument in question at its meeting of May 29, 2008, I was instructed to seek your reconsideration of this matter and to advise that it is the view of members that if the coming into force and effect of regulations made pursuant to subsection 53(1) of the *Canada Pension Plan Investment Board Act* is to be made contingent on provincial approval of the proposed regulations, then subsection 53(1) of the Act must be amended to clearly so provide.

I look forward to receiving your further comments concerning the foregoing.

Yours sincerely,



Peter Bernhardt  
General Counsel

/mh



Department of Finance  
Canada

Ministère des Finances  
Canada

Assistant Deputy Minister

Sous-ministre adjointe

**JAN 15 2009**

Mr. Peter Bernhardt  
General Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario K1A 0A4

**RECEIVED/REÇU**

**JAN 19 2009**

**REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION**

Dear Mr. Bernhardt:

Re: **SOR/2007-13, Regulations amending the *Canada Pension Plan Investment Board Regulations***

This is in reply to your letters of June 17 and October 20, 2008 concerning the matter referred to above. I apologise for not replying more quickly.

We researched the matter further and we consulted the Legislative Services Branch of the Department of Justice. We have concluded that although there are plausible interpretations of subsection 53(2) of the *Canada Pension Plan Investment Board Act* that support our position that Regulations SOR/2007-13 are in force and effect, it would be prudent that measures be taken to remove any doubt. Accordingly, the Department of Finance has agreed to take such measures in due course.

I hope this addresses your questions and thank you for bringing the matter to our attention.

Yours sincerely,

Valerie Hughes  
Assistant Deputy Minister and Counsel  
Law Branch



## Annexe R

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 17 juin 2008

Madame Valerie Hughes  
Sous-ministre adjoint et conseiller juridique  
Direction juridique  
Ministère des Finances  
L'Esplanade Laurier  
140, rue O'Connor, 21<sup>e</sup> étage  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0G5

Madame le sous-ministre adjoint,

N/Réf.: DORS/2007-13, Règlement modifiant le Règlement sur l'Office  
d'investissement du régime de pensions du Canada

---

Voici le libellé du paragraphe 53(2) du *Règlement modifiant le Règlement sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada* :

Les règlements pris en vertu du paragraphe (1) n'entrent pas en vigueur tant que les ministres provinciaux compétents d'au moins les deux tiers des provinces participantes, comptant au total les deux tiers au moins de la population de toutes ces provinces, n'ont pas approuvé les règlements.

Dans le cas de la modification de DORS/2007-13, l'approbation provinciale requise est venue avant la prise du règlement. En réponse à l'idée que la déclaration du paragraphe 53(2) suivant laquelle un règlement pris en vertu du paragraphe (1) n'entre pas en vigueur avant d'avoir reçu l'approbation provinciale requise impliquerait que l'approbation doit être donnée après la prise du règlement, vous soutenez dans votre lettre du 24 janvier 2008 qu'en fait le législateur « n'a pas précisé le moment des approbations provinciales », ce qui donne au gouverneur général en conseil « toute latitude pour décider du moment où les obtenir ».

Je soutiens au contraire que le législateur a été tout à fait clair en édictant le paragraphe 53(2). Ce qui doit être approuvé aux termes de cette disposition.

- 2 -

est un « règlement pris en vertu du paragraphe (1) ». Un règlement n'existe qu'après avoir été pris, avant quoi il n'y en a tout simplement. Si le législateur avait voulu soumettre les projets de règlement à l'approbation des provinces, il l'aurait dit clairement et expressément, ce qu'il pas fait.

C'est précisément pourquoi le sous-ministre de la Justice d'alors concluait dans sa lettre du 26 février 1996 que la disposition suivant laquelle « aucun règlement administratif n'entre en vigueur sans l'approbation du gouverneur en conseil » exige que l'approbation soit donnée après la prise du règlement. Il s'ensuit donc que la disposition suivant laquelle aucun règlement pris en vertu du paragraphe 55(1) n'entre en vigueur tant que l'approbation provinciale n'a pas été donnée exige que celle-ci soit donnée après la prise du règlement.

Les vues que vous exposez dans votre lettre du 24 janvier ne cadrent manifestement pas avec celles que le sous-ministre exprime dans sa lettre de 1996. Si votre ministère conteste les vues du sous-ministre d'alors ou considère que les deux formulations citées au paragraphe précédent se distinguent à un égard important, je vous saurais gré de justifier en détail pareille conclusion.

Vous affirmez aussi dans votre lettre qu'il serait absurde de faire approuver au préalable un projet, puis de devoir resoumettre le texte identique après la prise du règlement. C'est là cependant ne pas tenir compte du fait que la Loi n'exige pas de faire approuver au préalable le projet. C'est au ministère et à nul autre d'en décider. Qu'il y ait des « avantages sur le plan des politiques » à l'approbation préalable ou que les modifications précédentes aient été ainsi approuvées ne change rien à la question de savoir si cette approbation préalable est autorisée aux termes de la loi habilitante.

Lorsque le comité a examiné le texte en question à sa réunion du 29 mai 2008, il m'a donné l'instruction de vous demander de reconsidérer cette affaire et de vous informer que, selon lui, si un projet de règlement pris en vertu du paragraphe 53(1) de la *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada* doit être approuvé par les provinces avant d'entrer en vigueur, alors il faut modifier le paragraphe 53(1) pour le préciser.

Attendant avec impatience vos observations à ce sujet, je vous prie d'agréer, Madame le sous-ministre adjoint, l'expression de mes sentiments distingués.

Peter Bernhardt  
Avocat-conseil

/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 15 janvier 2009

Monsieur Peter Bernhardt  
Avocat-conseil  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur,

Objet.: DORS/2007-13, Règlement modifiant le Règlement sur l'Office  
d'investissement du régime de pensions du Canada

---

Je réponds à vos lettres du 17 juin et du 20 octobre 2008 concernant l'objet susmentionné. Je m'excuse du retard que je mets à vous répondre.

Après avoir examiné la question plus à fond et consulté la Direction des services législatifs du ministère de la Justice, nous avons conclu que, bien qu'il existe des interprétations plausibles du paragraphe 53(2) de la *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada* qui nous donnent raison de soutenir que le règlement DORS/2007-13 est en vigueur, il serait prudent de prendre des mesures pour dissiper tout doute, mesures que le ministère des Finances convient de prendre en temps et lieu.

J'espère que je réponds ainsi à vos questions et vous remercie d'avoir porté l'affaire à mon attention.

Je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments distingués.

Valerie Hughes  
Sous-ministre adjoint et conseiller juridique  
Direction juridique

## Appendix S

TRANSLATION / TRADUCTION

October 1, 2008

Wayne G. Wouters  
Secretary of the Treasury Board  
and Comptroller General of Canada  
L'Esplanade Laurier, East Tower  
140 O'Connor Street, 9th Floor  
Ottawa, Ontario  
K1A 0R5

Dear Mr. Wouters:

Our ref.: SOR/2007-29, Regulations Amending the Public Service  
Superannuation Regulations

---

I examined the above amendment prior to its consideration by the Joint Committee and note the following:

Section 73 of the Regulations, which deals with pension reduction, states that the interest rates to be used in calculations are those established in the document referred to, "as amended from time to time". The Joint Committee believes that the incorporation by reference of a document with amendments to be made after the Regulations are made requires clear authority. I presume that this provision was adopted under section 42.1(1)(k) of the *Public Service Superannuation Act*. In this case, there is no doubt that the English version of the statutory provision authorizes such an incorporation since the Governor in Council has the power to make regulations "respecting the reduction to be made in the amount of an annuity or annual allowance under subsection 13.1(2)" (my emphasis). The French version, however, is much more limiting, authorizing the Governor in Council to "prévoir le montant de la réduction de pension ou d'allocation annuelle visé au paragraphe 13.1(2)" (my emphasis). The Committee does not believe that such statutory authority is sufficient for the incorporation by reference of a document as amended from time to time. However, given the context, I think that the English version reflects the intent of Parliament and that the French version should be amended to assure consistency between both versions of section 42.1(1)(k) of the Act and clarify the situation.

I look forward to receiving your comments.

Jacques Rousseau  
Counsel





Treasury Board of Canada  
Secrétariat

Secrétariat du Conseil du Trésor  
du Canada

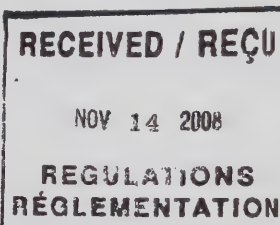
Secretary of the Treasury Board

Secrétaire du Conseil du Trésor

Ottawa, Canada  
K1A 0R5

Mr. Jacques Rousseau  
Juridical Advisor  
Standing Joint Committee  
for the Scrutiny of Regulations  
The Senate of Canada  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

NOV 12 2008



Dear Mr. Rousseau:

Thank you for your letter of October 1, 2008, regarding the Regulations Amending the Public Service Superannuation Regulations.

We have reviewed the points raised in your letter, and are advised that there is merit in your recommendation that the French version of paragraph 42.1(1)(k) of the *Public Service Superannuation Act* be amended to reflect the wording and intent of the English version of this provision.

We appreciate your having brought this matter to our attention, and shall take your recommendation into account should an opportunity arise to amend the Act.

Yours sincerely,

Wayne G. Wouters

## Annexe S

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONa/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109Le 1<sup>er</sup> octobre 2008

Monsieur Wayne G. Wouters  
Secrétaire du Conseil du Trésor  
et Contrôleur général du Canada  
L'Esplanade Laurier, Tour Est  
140, rue O'Connor, 9<sup>e</sup> étage  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0R5

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2007-29, Règlement modifiant le Règlement sur la pension  
de la fonction publique

---

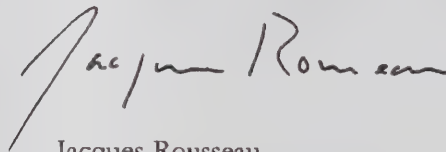
J'ai examiné la modification mentionnée ci-dessus avant son étude par le Comité mixte et je note ceci.

L'article 73 du Règlement, qui a trait à la réduction de la pension, énonce que les taux d'intérêt à utiliser dans les calculs sont ceux établis dans le document mentionné, «avec ses modifications successives». Le Comité mixte considère que l'incorporation d'un document par renvoi avec les modifications qui y seront apportées après l'adoption du Règlement nécessite une habilitation claire. Je présume que cette disposition a été adoptée en vertu de l'article 42.1(1)k de la *Loi sur la pension de la fonction publique*. Dans le cas qui nous occupe, il n'y a pas de doute que la version anglaise de cette disposition législative autorise une telle incorporation puisque le gouverneur en conseil y est autorisé à prendre des règlements «respecting the reduction to be made in the amount of an annuity or annual allowance under subsection 13.1(2)» (mon soulignement). La version française, par contre, est rédigée d'une façon beaucoup plus restrictive, autorisant le gouverneur en conseil à «prévoir le montant de la réduction de pension ou d'allocation annuelle visé au paragraphe 13.1(2)» (mon soulignement). Le Comité ne considère pas qu'une telle habilitation législative soit suffisante pour incorporer par renvoi un document avec ses modifications successives. Toutefois, compte tenu du contexte, je pense que la version anglaise représente l'intention du Parlement et que la

- 2 -

version française a besoin d'une modification afin d'harmoniser les deux versions de l'article 42.1(1)k de la Loi et ainsi clarifier la situation.

J'attends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Jacques Rousseau'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Jacques' written in a more stylized, elongated script.

Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

/mn



Treasury Board of Canada  
Secrétariat

Secrétariat du Conseil du Trésor  
du Canada

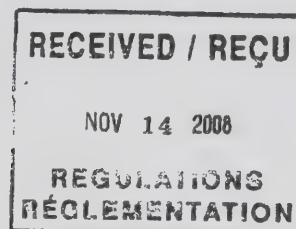
Secretary of the Treasury Board

Secrétaire du Conseil du Trésor

Ottawa, Canada  
K1A 0R5

NOV 12 2008

Maître Jacques Rousseau  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
Le Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4



Maître,

Je vous remercie de votre lettre du 1<sup>er</sup> octobre 2008, au sujet du  
*Règlement modifiant le Règlement sur la pension de la fonction publique.*

Nous avons examiné les points que vous soulevez dans votre lettre,  
et sommes d'avis que votre recommandation a du mérite en ce qui concerne la  
modification de la version française de l'alinéa 42.1(1) (k) de la *Loi sur la  
pension de la fonction publique* (LPFP) de manière à refléter le libellé et l'objet  
de la version anglaise.

Nous vous sommes reconnaissants d'avoir porté cette question à  
notre attention et nous tiendrons compte de votre recommandation si une occasion  
de modifier la LPFP se présente.

Je vous prie d'agréer, Maître, l'expression de mes sentiments  
les meilleurs.

Wayne G. Wouters

Canada





## Appendix T

**TRANSLATION / TRADUCTION**

November 4, 2008

Georgette Mueller  
Director, Regulatory Affairs  
Canada Post Corporation  
2701 Riverside Drive, Suite N0980C  
Ottawa, Ontario  
K1A 0B1

Dear Madam,

Ref/No: SOR/87-259, Postal Services Interruption Regulations  
SOR/87-260, Prohibited Mail Regulations – Amendment

In considering SOR/2008-285, Regulations Amending Certain Regulations Made Under the Canada Post Corporation Act (Miscellaneous Program), I came across an exchange of letters, a copy of which you will find enclosed, regarding the then subsection 3(k) of the *Prohibited Mail Regulations*, a provision that was included in those Regulations through SOR/87-260. When the *Prohibited Mail Regulations* were replaced by the *Non-mailable Matter Regulations*, that same provision became item 6 in the schedule of the new Regulations. As it was agreed that further correspondence about that provision would always refer to the *Prohibited Mail Regulations*, I will do likewise, while keeping in mind that the provision whose validity is at issue now constitutes item 6 of the *Non-mailable Matter Regulations*.

The validity of the provision was called into question because the Corporation, which has the regulatory power to prescribe "... what is non-mailable matter", pursuant to paragraph 19(1)(a) of the *Canada Post Corporation Act*, used that power to adopt the following provision:

6. At any time during which a notice of interruption of postal services given pursuant to the Postal Services Interruption Regulations is in effect, any item that has not been posted that would, but for this item, be mailable matter and that, because of

- 2 -

the interruption of postal services, cannot be transmitted by post from or to an area in which the interruption of postal services is in effect.

As can be gathered, what is non-mailable matter is to be prescribed by a notice of interruption, not through regulation. Clearly, that was not what Parliament authorized. Following a review of the issue by the Joint Committee, the counsel to the Committee recommended that the provision be repealed and that another section in that regard be added to the *Postal Services Interruption Regulations*.

The Corporation stated its intention to make amendments and sent drafts to that effect on December 23, 1992. A slightly revised proposal was sent to the Corporation on January 14, 1993, and the Corporation replied on May 16, 1995, stating that "we are finalizing a proposal which could prove to be generally in accordance with your observations". No further action was taken regarding those amendments. In my view, the amendments still appear to be relevant today, and I would greatly appreciate your comments on what the Corporation intends to do in this respect.

Yours truly,

Jacques Rousseau  
Legal Counsel

Encl

/mn

TRANSLATION / TRADUCTION

August 20, 2009

Jacques Rousseau  
Legal Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
C/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Sir,

Subject: SOR/87-259, Postal Services Interruption Regulations;  
SOR/87-260, Amendments to the Prohibited Mail Regulations

---

I am writing in response to your letter dated November 4, 2008, concerning the above-indicated regulations. I thank you for calling our attention to an issue that appears to have been inadvertently left aside.

Let me assure you that we are currently reviewing the stated regulations and will make the necessary regulatory amendments as soon as possible.

Best regards,

Joanna Kouris  
Legal Counsel

c.c.: Georgette Mueller



## Annexe T

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONa/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

Le 4 novembre 2008

Madame Georgette Mueller  
Directrice, Affaires réglementaires  
Société canadienne des postes  
2701, promenade Riverside, Suite N0980C  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0B1

Madame,

N/Réf.: DORS/87-259, Règlement sur l'interruption du service postal  
DORS/87-260, Règlement sur les objets interdits - Modification

---

En examinant le DORS/2008-285, *Règlement correctif visant certains règlements pris en vertu de la Loi sur la Société canadienne des postes (différents programmes)* j'ai pris connaissance d'un échange de correspondance, dont vous trouverez ci-joint une copie, concernant ce qui était à l'époque l'article 3k) du *Règlement sur les objets interdits*, une disposition ajoutée à ce Règlement par le DORS/87-260. Lors du remplacement du *Règlement sur les objets interdits* par le *Règlement sur les objets inadmissibles* (DORS/90-10), cette disposition est devenue l'article 6 de l'annexe du nouveau Règlement. Comme il avait été convenu de poursuivre la correspondance sur cette disposition en se référant toujours au *Règlement sur les objets interdits*, je vais, si vous le voulez bien, faire de même, mais en gardant à l'esprit que la disposition dont la validité est en cause constitue maintenant l'article 6 de l'annexe du *Règlement sur les objets inadmissibles*.

La raison pour laquelle la validité de cette disposition a été remise en cause est que la Société, en vertu de l'article 19(1)a) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, a le pouvoir, par règlement, de «préciser [...] ce qu'on entend par [...] 'objet inadmissible'», alors qu'elle a utilisé ce pouvoir pour adopter la disposition que voici :

6. Pendant la durée de validité d'un avis d'interruption du service postal donné en application du *Règlement sur l'interruption du service postal*, les objets qui, si ce n'était du présent article, seraient des objets pouvant être transmis par la poste et qui, en raison de

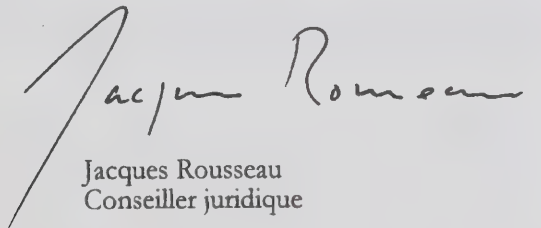
- 2 -

l'interruption du service postal, ne peuvent être transmis par la poste à partir ou à destination du secteur visé par l'interruption du service postal.

Comme on peut le constater, ce qui sera un objet inadmissible sera précisé non pas par règlement, mais par avis d'interruption. Ce n'est évidemment pas ce que la Parlement a autorisé. À la suite de l'examen de la question par le Comité mixte, les conseillers du Comité ont suggéré d'abroger cette disposition et d'ajouter un article à ce sujet au *Règlement sur l'interruption du service postal*.

La Société s'est engagée à procéder à des modifications et a transmis, le 23 décembre 1992, des ébauches à cet effet. Une proposition légèrement remaniée a été envoyée à la Société le 14 janvier 1993, proposition au sujet de laquelle la Société a écrit, le 16 mai 1995, que «we are finalizing a proposal which could prove to be generally in accordance with your observations». Aucune suite n'a été donnée à ce projet. Les modifications me paraissent pertinentes encore aujourd'hui et je vous saurais gré de me faire part des intentions de la Société à cet égard.

J'entends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.



Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

p.j.

/mn



Joanna Kouris  
Legal Counsel  
Canada Post Corporation  
2701 RIVERSIDE DR N1110  
OTTAWA ON K1A 0B1

Tel.: (613) 734-6728  
Fax.: (613) 734-7534  
Joanna.kouris@canadapost.ca

RECEIVED/REÇU

AUG 24 2009

REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

Le 20 août 2009

JACQUES ROUSSEAU  
CONSEILLER JURIDIQUE  
COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION  
A/S LE SÉNAT  
OTTAWA ON K1A 0A4

Monsieur,

Objet : DORS/87-259, Règlement sur l'interruption du service postal; DORS/87-260,  
Modifications au Règlement sur les objets interdits

Je vous écris en réponse à votre lettre datée du 4 novembre 2008 concernant les règlements indiqués ci-dessus. Merci de porter à notre attention une question qui semble avoir été laissée de côté par inadvertance.

Soyez assuré que nous travaillons à examiner de nouveau les règlements visés et que nous y apporterons les modifications réglementaires nécessaires dès que possible.

Meilleures salutations,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Joanna Kouris".

Joanna Kouris  
CONSEILLER JURIDIQUE

Cc. : Georgette Mueller

## Appendix U

TRANSLATION / TRADUCTION

April 7, 2009

Mr. Philippe Sarrazin  
Director  
Legislation and Policy Initiatives  
Office of the Superintendent  
of Financial Institutions  
255 Albert, 16th Floor  
Ottawa, Ontario  
K1A 0H2

Dear Mr. Sarrazin:

Our file: SOR/2006-157, Order Amending the Schedule to the Insurance Companies Act

---

The Joint Committee considered the aforementioned Order and the relevant correspondence at its meeting of April 2, 2009. It noted your intention to amend the French definition of "aircraft insurance" to harmonize the terminology. The Committee would like you to reconsider points 2 and 3 of Ms. Armstrong's letter of February 8, 2008.

2. Definition of "legal expenses insurance"

When Parliament passed the *Insurance Companies Act* (S.C. 1991, c. 47), it defined the term "legal expenses insurance" in the Schedule of the Act. Here are the English and French versions of the definition:

"legal expenses insurance" means insurance against the costs incurred by a person or persons for specified legal services, including any fees or other costs incurred relative to the provision of the services.

«frais juridiques» Assurance couvrant les frais exposés par une ou plusieurs personnes pour des services juridiques spécifiques, y compris les honoraires ou autres frais liés à la prestation de ces services.

Section 12(7) of the Act provides that the Governor in Council may amend the Schedule. Making use of this authority, it changed the definition in 2006, which now reads as follows:

"legal expenses insurance" means insurance against the costs incurred by a person or persons for legal services specified in the policy, including any retainer and fees incurred for the services, and other costs incurred in respect of the provision of the services.



- 2 -

« frais juridiques » Assurance couvrant les frais exposés par une ou plusieurs personnes pour des services juridiques spécifiés dans la police, y compris les honoraires ou autres frais liés à la prestation des services.

The most significant change between the wording in 1991 and 2006 was the addition of the term “retainer” in the English version. It can be assumed this was done because the existing term “fee” did not encompass a “retainer”. If so, then it can also be assumed that the French term “honoraires” did not encompass a “provision” either, the French equivalent of the term “retainer”. Anyone referring solely to the French version of the definition would note only minor changes between the wording in 1991 and 2006. They would have no reason to think that the term “honoraires”, which did not encompass the idea of a “retainer” before the change was made in 2006, included it afterward.

There is good reason to believe that “fees incurred for the [legal] services” do not include retainers. The fifth edition of *Black’s Law Dictionary* states that the term “retainer” has various meanings: “Term can mean a fee not only for the rendition of professional services when requested, but also for the attorney taking the case, making himself available to handle it, and refusing employment by plaintiff’s adversary”. The recipient of such a retainer would keep it, regardless of whether or not services were rendered to the person who paid the retainer.

The legislative context also suggests that the term “honoraires” does not include a retainer. In 1991, in addition to the definition for “legal expenses insurance”, two other provisions of the Act, sections 324(1) and 519(2)(d), used the terms “honoraires” and “fee” as equivalents. Section 237(2) c. 3 (S.C. 1999, c. 1, s. 5(3)) also supports this interpretation. Nowhere is the term “retainer” mentioned. It cannot be argued that the word “honoraires” in these provisions encompasses retainers. If that were the case, why would it be any different for the Schedule, absent an explicit mention? This would create an inconsistency in the Act and its Schedule, which is to be avoided, as you pointed out in your letter of June 19, 2008.

For these reasons, it would make sense to explicitly mention “provisions” in the French version of the definition for “legal expenses insurance”.

### 3. Definition of “title insurance”

In paragraph (a) of this definition, there is nothing in the French to communicate the idea of “encumbrance” in the English. Yet in paragraph (b), this word is translated as “grèvement”. In your letter of June 19, 2008, you wrote that adding the word “grèvement” to paragraph (a) would create confusion because in the Act “charge, encumbrance or other restriction” is conveyed by “charges ou autres restrictions”. Parliament did not deem it necessary to specify “grèvement” in the French because it falls under the umbrella of “ou autres restrictions”. It is indeed important to maintain consistency in the wording of the Act and its Schedule. This then requires that the word “grèvement” be removed from paragraph (b) of the French definition of “title insurance”. This would create

- 3 -

consistency not only between the wording of the Act and its Schedule but also between the paragraphs of the French definition in the Schedule.

I look forward to your comments.

Yours sincerely,

[signed]  
Jacques Rousseau  
Counsel

/mh

TRANSLATION / TRADUCTION

August 19, 2009

Mr. Jacques Rousseau  
Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

Subject: SOR/2006-157, Order Amending the Schedule to the Insurance  
Companies Act

---

We studied the comments in your letter of April 7, 2009, regarding the above-mentioned Order, and we believe that the Schedule should be amended as you suggested.

We intend to begin the process for making the necessary amendments to the Schedule shortly.

Yours sincerely,

[signed]  
Philippe Sarrazin  
Director, Legislation and Policy Initiatives

## Annexe U

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

## JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON  
ANDREW J. KANIA, LL.M., M.P.

## VICE-CHAIRMEN

ROYAL GALIPEAU, M.P.  
BRIAN MASSE, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

## CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
ANDREW J. KANIA, LL.M., DÉPUTÉ

## VICE-PRÉSIDENTS

ROYAL GALIPEAU, DÉPUTÉ  
BRIAN MASSE, DÉPUTÉ

Le 7 avril 2009

Monsieur Philippe Sarrazin  
Directeur  
Division de la législation et d'initiatives stratégiques  
Bureau du surintendant des institutions financières  
255, rue Albert, 16<sup>e</sup> étage  
OTTAWA (Ontario) K1A 0H2

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2006-157, Décret modifiant l'annexe de la Loi sur les sociétés  
d'assurances

Le Comité mixte a examiné la modification mentionnée ci-dessus ainsi que la correspondance pertinente à sa réunion du 2 avril 2009. Il a pris bonne note de votre engagement de modifier la définition d'«assurance-aviation» afin d'harmoniser la terminologie utilisée. Pour ce qui est des points 2 et 3 de la lettre de Madame Armstrong du 8 février 2008, le Comité m'a chargé de vous demander de bien vouloir les revoir.

2. Définition de «frais juridiques»

Lorsque le Parlement a adopté la *Loi sur les sociétés d'assurance* (L. C. 1991, c. 47), il a défini, dans l'annexe de celle-ci les mots «frais juridiques». Je reproduis les versions française et anglaise de cette définition :

«frais juridiques» Assurance couvrant les frais exposés par une ou plusieurs personnes pour des services juridiques spécifiques, y compris les honoraires ou autres frais liés à la prestation de ces services.

"legal expense insurance" means insurance against the costs incurred by a person or persons for specified legal services, including any fees or other costs incurred relative to the provision of such services.



- 2 -

L'article 12(7) de la Loi autorise le gouverneur en conseil à modifier cette annexe. En vertu de ce pouvoir, celui-ci a changé, en 2006, cette définition, dont les versions française et anglaise prévoient maintenant ceci :

«frais juridiques» Assurance couvrant les frais exposés par une ou plusieurs personnes pour des services juridiques spécifiés dans la police, y compris les honoraires ou autres frais liés à la prestation des services.

"legal expense insurance" means insurance against the costs incurred by a person or persons for legal services specified in the policy, including any retainer and fees incurred for the services, and other costs incurred in respect of the provision of the services.

Comme on peut le constater, le changement le plus significatif entre le libellé de 1991 et celui de 2006 et l'ajout, dans la version anglaise, de la mention «retainer». Il faut évidemment présumer que l'on a ajouté cette mention parce que le mot «fee» n'incluait pas un «retainer». Et si le mot «fee» n'incluait pas un «retainer», il faut évidemment présumer que le mot «honoraires» n'incluait pas davantage une «provision», l'équivalent français du mot «retainer». La personne qui se fie uniquement à la version française ne voit, entre les libellés de 1991 et de 2006, que des changements mineurs de rédaction. Elle n'a aucune raison de penser que le mot «honoraires», qui n'incluait pas les «provisions» avant le changement de 2006, l'incluait après ce changement.

Il y a de bonnes raisons de penser que les «honoraires [...] liés à la prestation des services [juridiques]» n'incluent pas des provisions. La cinquième édition du Black's Law Dictionary précise que le mot «retainer» a plusieurs significations, dont celle-ci : «Term can mean a fee not only for the rendition of professional services when requested, but also for the attorney taking the case, making himself available to handle it, and refusing employment by plaintiff's adversary». Celui qui reçoit une telle provision la conservera, qu'il rende ou non des services à la personne qui l'a versée.

Le contexte législatif permet aussi de penser que le mot «honoraires» n'inclut pas une provision. En 1991, outre la définition de «frais juridiques», deux autres dispositions de la Loi, soit les articles 324(1) et 519(2)d), mentionnaient à titre d'équivalent les mots «honoraires» et «fee». À cela c'est ajouté l'article 237(2) c.3) (L. C. 1999, c. 1, a. 5(3)). Nulle part est-il fait mention d'un «retainer». On ne peut soutenir que le mot «honoraires», dans ces dispositions, inclut des provisions. S'il en est ainsi dans ces dispositions, pourquoi, à moins d'une mention expresse, en serait-il autrement dans l'annexe de la Loi. Cela créerait une incohérence entre la Loi et son annexe, une chose qui n'est pas souhaitable, comme vous le signalez d'ailleurs dans votre lettre du 19 juin 2008.

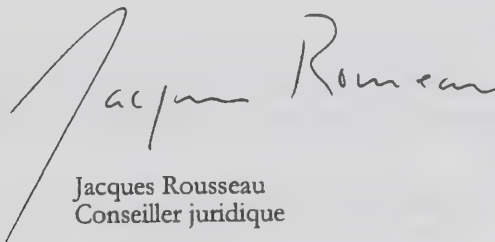
Pour ces raisons, il conviendrait de mentionner expressément les «provisions» dans la version française de la définition de «frais juridiques».

- 3 -

### 3. Définition de «titre»

Dans l'alinéa a) de cette définition, il n'y a rien, dans la version française, pour rendre le mot «encumbrance» utilisé dans la version anglaise. Cependant, dans l'alinéa b), ce mot est rendu, dans la version française, par le mot «grèvement». Vous écrivez, dans votre lettre du 19 juin 2008, qu'ajouter le mot «grèvement» dans la version française de l'alinéa a) causerait une incohérence parce que dans la Loi, «charge, encumbrance or other restriction» est rendu par «charges ou autres restrictions»; le Parlement n'a pas jugé nécessaire de spécifier que la Loi visait le grèvement, parce qu'il est inclut dans «ou autres restrictions». Le maintien de la cohérence dans la rédaction de la Loi et de son annexe est certainement souhaitable. Cela exige que le mot «grèvement» soit supprimé de l'alinéa b) de la définition de «titre». Non seulement la cohérence entre le libellé de la Loi et de son annexe s'en trouvera restaurée, mais il en sera de même de la cohérence de la version française de l'annexe de la Loi.

J'attends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.



Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

/mh



Bureau du surintendant des  
institutions financières Canada

Office of the Superintendent of  
Financial Institutions Canada

Le 19 août 2009

Monsieur Jacques Rousseau  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

AUG 24 2009

REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

**Objet : DORS / 2006-157 - Décret modifiant l'annexe de la Loi  
sur les sociétés d'assurances**

Monsieur,

Nous avons étudié les commentaires inclus dans votre lettre du 7 avril 2009 portant sur le dossier mentionné en rubrique et sommes d'avis qu'il conviendrait de modifier l'annexe tel qu'indiqué.

Nous comptons entamer sous peu le processus pour apporter les modifications nécessaires à l'annexe.

Je vous pris de croire, Monsieur, à mes sentiments dévoués.

Le directeur,  
Division de la législation et des initiatives stratégiques

Philippe Sarrazin



255, rue Albert  
Ottawa, Canada  
K1A 0H2

BSIF  
OSFI

[www.osfi-bsif.gc.ca](http://www.osfi-bsif.gc.ca)

Canada

## Appendix V

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONa/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

January 29, 2009

Kevin G. Lynch, Esq.  
Clerk of the Privy Council  
and Secretary to the Cabinet  
Privy Council Office  
Room 332, Langevin Block  
80 Wellington Street  
OTTAWA, Ontario K1A 0A3

Dear Mr. Lynch:

Our File: SOR/2007-63, Service of Documents Required or Authorized To  
Be Served Under Sections 53 to 57 of the Conflict  
of Interest Act Regulations

I have reviewed the referenced Regulations prior to placing them before the Joint Committee, and note that the English and French versions of subparagraph 1(1)(a)(ii) are discrepant. The English version permits service of a document by delivering it to a person who appears to be at least 18 years of age at the public office holder's last known address or usual place of residence if the public office holder "cannot conveniently be found", while the French version permits service in this manner where the public office holder cannot be found ("ne peut être joint"). The condition in question is less stringent in the former.

I look forward to receiving your confirmation that the two versions of subparagraph 1(1)(a)(ii) will be brought into conformity.

Yours sincerely,

Peter Bernhardt  
General Counsel

/mn





Government of Canada  
Privy Council Office

Gouvernement du Canada  
Bureau du Conseil privé

Ottawa, Canada  
K1A 0A3

June 15, 2009

RECEIVED/REÇU

JUN 15 2009

REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

Mr. Peter Bernhardt  
General Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa K1A 0A4

Dear Mr. Bernhardt:

Thank you for your letter to the Clerk of the Privy Council dated January 29, 2009, regarding the service of documents under sections 53 to 57 of the *Conflict of Interest Act* regulations. I hope that you will excuse the delay in replying.

In your letter, you noted a discrepancy between the English and French versions of subparagraph 1(1)(a)(ii). Whereas the French version provides for a form of alternate service when the public office holder cannot be found ("ne peut être joint"), the English provides for such service when the public office holder "cannot conveniently be found".

The President of the Treasury Board is the Minister responsible for changes to the *Conflict of Interest Act* and regulations. This matter has been brought to the attention of his officials for resolution at the first reasonable opportunity.

Thank you for bringing this matter to our attention.

Karl Salgo  
Director of Strategic Policy  
Machinery of Government  
Privy Council Office

Canada

## Annexe V

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 29 janvier 2009

Monsieur Kevin G. Lynch  
Greffier du Conseil privé et  
secrétaire du Cabinet  
Bureau du Conseil privé  
Édifice Langevin, pièce 332,  
80, rue Wellington  
Ottawa (Ontario) K1A 0A3

Monsieur:

N/Réf.: DORS/2007-63, Règlement sur la signification des documents  
autorisée ou exigée par les articles 53 à 57 de la  
Loi sur les conflits d'intérêts

---

J'ai passé en revue le *Règlement* mentionné dans l'objet avant d'en saisir le Comité mixte et j'ai noté une divergence entre les versions anglaise et française du sous-alinéa 1(1)a)(ii). Aux termes de la version anglaise, la signification de document est autorisée si celui-ci est remis à quiconque âgé en apparence d'au moins 18 ans qui se trouve à la dernière adresse connue ou au lieu de résidence habituel du titulaire de charge publique si ce dernier « ne peut être joint facilement » (cannot conveniently be found), tandis que dans la version française, la signification est autorisée lorsque le titulaire « ne peut être joint ». La condition est donc moins restrictive dans la version anglaise.

J'attends avec impatience de recevoir votre confirmation que les deux versions du sous-alinéa 1(1)a)(ii) seront uniformisées.

Sincères salutations,

Peter Bernhardt  
Conseiller principal

/mn

TRANSLATION / TRADUCTION

Le 15 juin 2009

Monsieur Peter Bernhardt  
Avocat général  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
Aux soins du Sénat  
Ottawa, K1A 0A4

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 29 janvier 2009 adressée au greffier du Conseil privé à l'égard de la signification de documents en vertu des articles 53 à 57 de la *Loi sur les conflits d'intérêts*. Nous sommes désolés de ne pas avoir pu répondre plus tôt.

Dans votre lettre, vous indiquez une divergence entre les versions anglaise et française du sous-alinéa 1(1)a)(ii). Dans la version française, il est possible de signifier un document par un moyen autre lorsque le titulaire de la charge publique ne peut être joint tandis que, dans la version anglaise, une telle signification est permise lorsque le titulaire de la charge publique « ne peut être joint facilement » (cannot be conveniently be found).

Le président du Conseil du Trésor est le ministre responsable des modifications à la *Loi sur les conflits d'intérêts* et aux règlements afférents. La question a donc été portée à l'attention des fonctionnaires de son ministère afin qu'elle soit réglée dès que possible.

Je vous remercie de nous en avoir informés.

Karl Salgo  
Directeur de la politique stratégique  
Appareil gouvernemental  
Bureau du Conseil privé

## Appendix W

TRANSLATION / TRADUCTION

May 21, 2009

Marie-Hélène Lévesque  
Corporate Secretary  
c/o Executive Services  
Transport Canada  
Place de Ville, Tower C  
8th Floor (XMSA)  
Ottawa, ON K1A 0N5

Dear Ms. Lévesque:

Our Ref.: SOR/2008-151, Regulations Amending the Pacific Pilotage Tariff  
Regulations (Additional Charges)

---

I have examined the above amendment prior to its consideration by the Joint Committee and I note a discrepancy between the French and English versions of the definition for "hampered ship" in section 2 of the Regulations.

According to the French, a "hampered ship" means a ship that cannot be navigated in a normal fashion for reasons including "*un manque d'équipement ou d'aides à la navigation*" (a lack of navigational aids or equipment). According to the English, a ship cannot be navigated in a normal fashion because of "a lack of normal navigational aids or equipment". There is a difference between a ship that cannot be navigated in a normal fashion because of a lack of equipment, regardless of the type of equipment missing, and one that cannot be navigated in a normal fashion because of a lack of equipment that is normally on board a ship. This discrepancy between the French and English versions should be corrected.

Yours sincerely,

Jacques Rousseau  
Counsel

/mh



TRANSLATION / TRADUCTION

June 9, 2009

Jacques Rousseau  
Counsel  
Standing Joint Committee for the  
Scrutiny of Regulations  
c/o The Senate  
Ottawa, ON K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

Subject: SOR/2008-151, Regulations Amending the Pacific Pilotage Tariff  
Regulations (Additional Charges)

---

Thank you for your letter of May 21, 2009 informing us of a discrepancy between the French and English versions of the definition for "hampered ship" in section 2 of the above Regulations.

We have examined both versions and propose amending the French version by adding the word "*normaux*" at the end of the following sentence: "*un manque*

Publication in the Canada Gazette is expected by the end of this year.

I trust that this response is satisfactory.

Yours sincerely,

Marie-Hélène Lévesque  
Corporate Secretary

## Annexe W

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR  
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
FAX: 943-2109

## JOINT CHAIRMEN

SENATOR J. TREVOR EYTON  
ANDREW J. KANIA, LL.M., M.P.

## VICE-CHAIRMEN

ROYAL GALIPEAU, M.P.  
BRIAN MASSE, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONs/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4  
TEL: 995-0751  
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

## CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR J. TREVOR EYTON  
ANDREW J. KANIA, LL.M., DÉPUTÉ

## VICE-PRÉSIDENTS

ROYAL GALIPEAU, DÉPUTÉ  
BRIAN MASSE, DÉPUTÉ

Le 21 mai 2009

Madame Marie-Hélène Lévesque  
Secrétaire du Ministère  
a/s Services exécutifs  
Transports Canada  
Tour C - Place de Ville  
8ième étage (XMSA)  
OTTAWA (Ontario) K1A 0N5

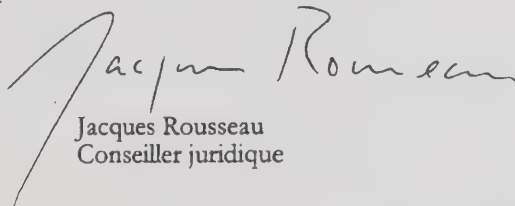
Madame,

N/Réf.: DORS/2008-151, Règlement modifiant le Règlement sur les tarifs de  
l'Administration de pilotage du Pacifique (droits  
supplémentaires)

J'ai examiné la modification mentionnée ci-dessus avant son étude par le  
Comité mixte et je note une divergence entre les versions française et anglaise de la  
définition de «navire difficile à manœuvrer» énoncée à l'article 2 du Règlement.

Selon la version française, un «navire difficile à manœuvrer» est, entre autres,  
un navire qui ne peut naviguer normalement en raison «d'un manque d'équipement  
ou d'aides à la navigation». Selon la version anglaise, il en est ainsi en raison d'un  
manque d'équipement ou d'aides à la navigation normaux («a lack of normal or  
navigational aids or equipment»). Il y a une différence entre un navire qui ne peut  
naviguer normalement en raison d'un manque d'équipement, peu importe la nature  
de l'équipement manquant, et celui qui ne peut naviguer normalement en raison  
d'un manque d'équipement dont est normalement équipé un navire. Cette  
divergence entre les versions française et anglaise devrait être corrigée.

J'attends votre réponse et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.

  
Jacques Rousseau  
Conseiller juridique

/mh



Transport Canada

Transports Canada

Your file

Votre référence

Our file

Notre référence

JUN - 9 2009  
JUN

Maître Jacques Rousseau  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent  
d'examen de la réglementation  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

RECEIVED/REÇU  
JUN 11 2009  
REGULATIONS  
RÉGLEMENTATION

Maître,

Objet : **DORS/2008-151, Règlement modifiant le Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage du Pacifique (droits supplémentaires)**

Nous avons bien reçu votre lettre du 21 mai 2009 dans laquelle vous nous informez d'une divergence entre les versions française et anglaise de la définition de « navire difficile à manœuvrer » énoncée à l'article 2 du Règlement susmentionné.

Nous avons examiné les deux versions et nous proposons de modifier la version française en ajoutant le mot « normaux » à la fin de la phrase suivante : « un manque d'équipement ou d'aides à la navigation ».

Nous anticipons une publication dans la *Gazette du Canada* pour la fin de l'année en cours.

En espérant que cette réponse saura vous satisfaire, veuillez accepter, Maître, l'expression de mes sentiments distingués.

  
Marie-Hélène Lévesque  
Secrétaire du Ministère

Canada

[www.tc.gc.ca](http://www.tc.gc.ca)

## Appendix X

TRANSLATION / TRADUCTION

SOR/2009-64

REGULATIONS AMENDING THE GREAT LAKES PILOTAGE  
REGULATIONS

Pilotage Act

P.C. 2009-261

---

May 20, 2009

As indicated in the *Regulatory Impact Analysis Statement*, this amendment makes two corrections to the Regulations at the Joint Committee's suggestion. One harmonizes the French and English versions of section 9, and the other changes the wording of section 18(4) to reflect the real situation (see SOR/2004-215, considered by the Committee on April 17, 2008).

JR/mh



## Annexe X

DORS/2009-64

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT DE PILOTAGE DES  
GRANDS LACS

Loi sur le pilotage

C.P. 2009-261

---

Le 20 mai 2009

Comme le signale le *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation* accompagnant cette modification, celle-ci apporte deux corrections au Règlement à la suggestion du Comité mixte. L'une a pour effet d'harmoniser les versions française et anglaise de l'article 9, l'autre de rendre le libellé de l'article 18(4) conforme à la façon dont, en fait, les choses se passent (voir le DORS/2004-215, examiné par le Comité le 17 avril 2008).

JR/mh

## Appendix Y

**TRANSLATION / TRADUCTION**

SOR/2009-123

REGULATIONS AMENDING THE TRAFFIC ON THE LAND SIDE OF  
AIRPORTS REGULATIONSGovernment Property Traffic Act  
Aeronautics Act

P.C. 2009-589

---

May 25, 2009

Sections 4(1)(c), 9(4) and 19(3) of the Regulations were amended and section 25 was repealed in response to comments made by counsel to the Joint Committee (see SOR/2006-102, which has not yet been considered by the Committee). The *Regulatory Impact Analysis Statement* explains the amendments. In short, these changes corrected a drafting problem and deleted three provisions whose validity had been questioned.

JR/mn

## Annexe Y

DORS/2009-123

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA CIRCULATION  
DU CÔTÉ VILLE DES AÉROPORTS

Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État  
Loi sur l'aéronautique

C.P. 2009-589

---

Le 25 mai 2009

La modification des articles 4(1)c), 9(4) et 19(3) ainsi que l'abrogation de l'article 25 du Règlement font suite à des commentaires des conseillers juridiques du Comité mixte (voir le DORS/2006-102, qui n'a pas encore été examiné par le Comité). Le *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation* explique les modifications effectuées. En bref, ces changements ont permis de corriger un problème de rédaction et de supprimer trois dispositions dont la validité avait été remise en cause.

JR/mn

## Appendix Z

**TRANSLATION / TRADUCTION**

SOR/2009-167

REGULATIONS AMENDING CERTAIN DEPARTMENT OF  
TRANSPORT REGULATIONS (MISCELLANEOUS PROGRAM)Aeronautics Act  
Government Property Traffic Act

P.C. 2009-868

---

July 20, 2009

As noted in the *Regulatory Impact Analysis Statement* accompanying this miscellaneous regulatory amendment, three changes have been made to the wording of the *Canadian Computer Reservation Systems (CRS) Regulations* at request of the Joint Committee's (see SOR/95-275 and SOR/2004-91, examined on April 3, 2008).

JR/mn



## Annexe Z

DORS/2009-167

RÈGLEMENT CORRECTIF VISANT CERTAINS RÈGLEMENTS  
(MINISTÈRE DES TRANSPORTS)

Loi sur l'aéronautique  
Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État

C. P. 2009-868

---

Le 20 juillet 2009

Comme le signale le *Résumé de l'étude de l'impact de la réglementation* accompagnant ce Règlement correctif, trois changements ont été apportés à la rédaction du *Règlement sur les systèmes informatisés de réservation (SIR) canadiens* à la demande du Comité mixte (voir le DORS/95-275 et le DORS/2004-91, examinés le 3 avril 2008).

JR/mn

Appendix AA

SOR/2009-185

STANDING ORDERS AMENDING THE COMMISSIONER'S  
STANDING ORDERS (DISPUTE RESOLUTION PROCESS FOR  
PROMOTIONS AND JOB REQUIREMENTS)

Royal Canadian Mounted Police Act

---

August 19, 2009

This instrument makes a correction requested in connection with  
SOR/2000-141 (before the Committee on June 12, 2003, June 1, 2006 and May  
3, 2007).

PB/mn

## Annexe AA

TRANSLATION / TRADUCTION

DORS/2009-185

CONSIGNES MODIFIANT LES CONSIGNES DU COMMISSAIRE  
(RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS EN MATIÈRE DE PROMOTIONS  
ET D'EXIGENCES DE POSTES)

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada

---

Le 19 août 2009

Ce texte réglementaire apporte une modification demandée relativement au DORS/2000-141 (soumis au commissaire les 12 juin 2003, 1<sup>er</sup> juin 2006 et 3 mai 2007).

PB/mn

## Appendix BB

TRANSLATION / TRADUCTION

SOR/2009-220

REGULATIONS AMENDING CERTAIN CANADIAN FOOD  
INSPECTION AGENCY REGULATIONS

Feeds Act  
Health of Animals Act  
Meat Inspection Act

P.C. 2009-1210

---

September 24, 2009

This amendment corrects three drafting errors in various Regulations following comments made by the Joint Committee's counsel. (See the correspondence on SOR/2006-147, which has not yet been placed before the Committee.)

JR/mn



## Annexe BB

DORS/2009-220

RÈGLEMENT MODIFIANT CERTAINS RÈGLEMENTS (AGENCE  
CANADIENNE D'INSPECTION DES ALIMENTS)

Loi relative aux aliments du bétail  
Loi sur la santé des animaux  
Loi sur l'inspection des viandes

C.P. 2009-1210

---

Le 24 septembre 2009

Cette modification apporte, à la suite de commentaires en ce sens des conseillers du Comité mixte, trois corrections à la rédaction des divers règlements visés (voir le DORS/2006-147, dont la correspondance n'a pas encore été présentée au Comité).

JR/mn





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



Available from:  
PWGSC – Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:  
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>

11373











